

**PELAKSANAAN PEMBERIAN GANTI RUGI DALAM RANGKA
PENGADAAN TANAH UNTUK PROYEK PEMBANGUNAN WADUK
KEDUNG OMBO DI WILAYAH KABUPATEN BOYOLALI
(Kajian Sosio-Yuridis pada efektifitas hukum guna melindungi golongan
yang lemah dalam masyarakat)**

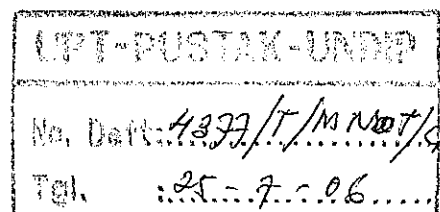


**Tesis
Untuk memenuhi sebagian persyaratan
Mencapai derajat Sarjana S2**

**Program Studi
Magister Kenotariatan**

**Oleh :
KARMONO, S.H.
B4B 003 114**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2005**



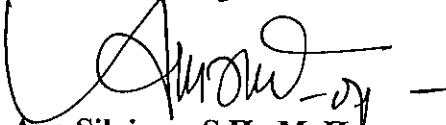
TESIS

PELAKSANAAN PEMBERIAN GANTI RUGI DALAM RANGKA PENGADAAN TANAH UNTUK PROYEK PEMBANGUNAN WADUK KEDUNG OMBO DI WILAYAH KABUPATEN BOYOLALI (Kajian Sosio-Yuridis pada efektifitas hukum guna melindungi golongan yang lemah dalam masyarakat)


Disusun Oleh
KARMONO, S.H.
B4B 003 114

Telah dipertahankan dihadapan
Tim Penguji pada tanggal 13 Desember 2005

Pembimbing Utama


Ana Silviana, S.H., M. Hum
NIP. 132 046 692

Ketua Program

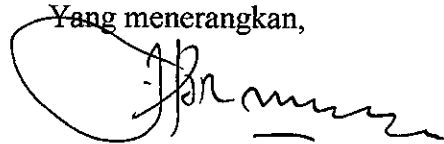

Mulyadi, S.H., MS.
NIP. 130 529 429

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang sepengetahuan saya juga tidak terdapat suatu karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, Desember 2005

Yang menerangkan,



KARMONO, S.H.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmaanirrahim,

Segala puji dan syukur penulis ucapkan kehadiran Allah SWT dan salam semoga tetap terlimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW beserta keluarga, para shahabat dan seluruh umat pengikutnya, atas terselesaikannya penulisan Tesis dengan judul : **Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi Dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo Di Wilayah Kabupaten Boyolali (Kajian Sosio-Yuridis pada efektifitas hukum guna melindungi golongan yang lemah dalam masyarakat).**

Terdorong keinginan untuk mengetahui permasalahan-permasalahan yang ada di bidang Hukum Agraria khususnya mengenai pelaksanaan pemberian ganti rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali dan hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali serta upaya hukum yang dilakukan pemerintah maupun masyarakat dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali, maka penulis ingin mengkaji lebih dalam secara yuridis ke dalam suatu karya ilmiah.

Selain hal tersebut penulisan tesis ini juga merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Magister Kenotariatan dan guna

mencapai gelar Magister Kenotariatan pada Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu penulis dalam penulisan Tesis ini, antara lain :

1. Bapak Mulyadi, S.H., MS. selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang;
2. Ibu Ana Silviana, S.H., M.Hum, selaku Dosen Pembimbing yang dengan sabar memberikan bimbingan dan dukungan serta arahan sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini;
3. Bapak Bambang Ekoturisno, S.H., M.Hum, selaku Dosen Wali atas bimbingan dan arahan selama penulis belajar di Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang;
4. Bapak Ir. Budi Pramono selaku Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali;
5. Bapak Ir. Ari Partono, selaku Pimpinan Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo;
6. Ibu Harnani, SH., selaku Ketua Pengadilan Negeri Boyolali;
7. Orang tuaku Almarhum Jitnowidjojo dan Almarhumah Musrikah yang telah menurunkan penulis lahir di dunia ini;
8. Istriku tercinta Erny Yuniyah, SMPH., RPT., yang selalu setia mendampingi penulis dengan penuh kasih sayang dan pengorbanan;
9. Anakku tersayang dan yang aku banggakan Berlian Agra Jannah dan Reymon Agra Medika;

10. Kakakku mas Kaharjan berserta keluarga atas dukungannya;
11. Kakakku Almarhum mas Karmulyo berserta keluarga atas dukungannya;
12. Rekan Iman Ikhsanto, SH., M.Kn. dan Imam Kusdarmanto, SH., M.Kn., terima kasih atas dukungan dan persaudaraan serta persahabatannya.
13. Rekan-rekan M.Kn Undip angkatan'03 di Papandayan, mbak Fitri dan keluarga terima kasih atas dukungannya;
14. Rekan-rekan M.Kn Undip angkatan'03 terima kasih atas persahabatan;
15. Serta semua pihak yang telah membantu penulis dalam penulisan Tesis ini baik secara langsung maupun tidak langsung yang tidak dapat penulis sebutkan secara keseluruhan.

Semoga Tesis yang sederhana ini mampu memberikan sumbangsih pada bidang Hukum Agraria khususnya Hukum Pertanahan. Apabila terdapat kesalahan, kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penulisan Tesis ini, maka hal tersebut bukan suatu kesengajaan, melainkan semata-mata karena kekhilafan penulis.

Oleh karena itu kepada seluruh pembaca mohon memaklumi dan hendaknya memberikan kritik dan saran yang membangun.

Semarang, Desember 2005

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xv
ABSTRAK.....	xi
ABSTRACT	xiii

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah.....	6
1.3. Tujuan Penelitian	7
1.4. Kegunaan Penelitian.....	7
1.5. Sistematika Penulisan Tesis.....	8

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Hak Atas Tanah.....	10
2.1.1. Hak Milik	12
2.1.1.1. Pengertian dan Sifat Hak Milik.....	12
2.1.1.2. Subyek dan Obyek Hak Milik.....	13

2.1.1.3. Terjadinya Hak Milik.....	14
2.1.1.4. Hapus Hak Milik.....	16
2.2. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.....	17
2.2.1. Pengertian Pengadaan Tanah	17
2.2.1.1. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.....	18
2.2.1.2. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Swasta.....	13
2.2.2. Dasar Hukum Pengadaan Tanah	21
2.2.3. Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum ..	24
1. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah.....	24
2. Keputusan Presiden No. 55/1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	25
3. Peraturan Presiden No. 36/2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.....	26
2.3. Pemberian Ganti Kerugian.....	27
2.3.1. Pengertian Ganti Kerugian.....	27
2.3.2. Dasar Pemberian Ganti Kerugian.....	28
1. Dasar Penetapan.....	28
2. Bentuk Ganti Kerugian	29
2.4. Konsinyasi.....	31

2.4.1. Pengertian Konsinyasi	31
2.4.2. Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah	34
2.5. Konsep Keadilan Dalam Pengadaan Tanah	36
2.5.1. Pengertian Keadilan.....	36
2.5.2. Keadilan Dalam Masyarakat	38

BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Metode Pendekatan	40
3.2. Spesifikasi Penelitian	41
3.3. Populasi dan Metode Penentuan Sampel	42
3.3.1. Populasi	42
3.3.2. Metode Penentuan Sampel	42
3.4. Metode Pengumpulan Data	43
3.5. Teknik Analisis Data	47

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Hasil Penelitian	50
4.1.1. Gambaran Umum Kabupaten Boyolali	50
4.1.1.1. Keadaan Geografis.....	50
4.1.2. Profil Teknis Waduk Kedung Ombo.....	51
4.2. Pembahasan	53

4.2.1. Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali.....	53
4.2.2. Hambatan-hambatan yang timbul dalam Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali	58
A. Penyebab Ketidaksepakatan.....	58
B. Penyelesaian Ketidaksepakatan.....	61
C. Pemikiran Penyelesaian Lain.....	70
4.2.3. Upaya hukum apa yang dilakukan pemerintah maupun masyarakat dalam Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali.....	73
4.2.3.1. Upaya hukum yang dilakukan pemerintah.....	73
4.2.3.2. Upaya hukum yang dilakukan masyarakat.....	88

BAB V PENUTUP

5.1 Kesimpulan.....	105
5.2 Saran	107

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

ABSTRAK

PELAKSANAAN PEMBERIAN GANTI RUGI DALAM RANGKA PENGADAAN TANAH UNTUK PROYEK PEMBANGUNAN WADUK KEDUNG OMBO DI WILAYAH KABUPATEN BOYOLALI (Kajian Sosio-Yuridis pada efektifitas hukum guna melindungi golongan yang lemah dalam masyarakat)

**Oleh
Karmono**

Masalah pembebasan tanah sangat rawan dalam penanganannya, karena di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak, apabila dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan, dapatlah dimengerti bahwa tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas. Oleh karena itu satu-satunya cara yang dapat ditempuh adalah dengan membebaskan tanah milik masyarakat, baik yang telah di kuasai dengan hak berdasarkan Hukum Adat maupun hak-hak lainnya menurut UUPA.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan pemberian ganti rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali dan hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali serta upaya hukum yang dilakukan pemerintah maupun masyarakat dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali.

Penelitian ini dilakukan di wilayah Kabupaten Boyolali dengan subyek penelitian meliputi seratus warga masyarakat yang menempati relokasi Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali dan instansi pemerintah. Metodologi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis Sosiologis, yaitu penelitian hukum dengan cara pendekatan fakta yang ada dengan jalan mengadakan pengamatan dan penelitian dilapangan kemudian dikaji dan ditelaah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang terkait sebagai acuan untuk memecahkan masalah. Data yang dipergunakan adalah data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari lapangan dengan menggunakan kuisisioner dan wawancara, serta data sekunder yang berupa studi kepustakaan. Analisa data yang digunakan adalah analisis kualitatif yang penarikan kesimpulannya secara deduktif.

Hasil penelitian yang diperoleh : 1) Dalam kenyataannya menunjukan bahwa pemberian ganti kerugian berupa uang dirasakan masih kurang adil bagi para pemegang hak atas tanah yang diambil tanahnya, hal ini disebabkan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) yang digunakan sebagai dasar penghitungan besarnya ganti kerugian tidak mencerminkan nilai yang sebenarnya dari tanah tersebut. 2) Dari berbagai kendala di atas dapat diketahui bahwa konsentrasi permasalahan pembebasan tanah (sekarang pelepasan atau penyerahan hak) terletak pada

besarnya ganti kerugian. Di satu sisi pihak pemilik/yang menguasai tanah menginginkan besarnya ganti-kerugian sesuai dengan harga pasar setempat, sementara di sisi lain masih terbatasnya dana Pemerintah yang tersedia untuk pembebasan tanah. 3) Menurut pemerintah secara hukum sudah selesai, dengan adanya Putusan MA Reg. Nomor 650 PK Pdt/1994 tanggal 26 Oktober 1994, yang mengabulkan permohonan Peninjauan Kembali (PK) oleh pihak pemohon (pemerintah), sehingga ketetapan ganti rugi Rp 50.000/m² tanah dan Rp 35.000/batang tanaman (sebagaimana hasil putusan MA/ sebelumnya) menjadi batal, akan tetapi pada kenyataannya proses hukum memang belum dikatakan sudah final.

Pelaksanaan pemberian ganti kerugian dalam pembangunan Waduk Kedung Ombo dilaksanakan dengan beberapa cara, antara dengan pemberian ganti kerugian berupa uang dan merelokasi masyarakat setempat yang telah disediakan. Sedangkan hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan pemberian ganti kerugian dalam pembangunan Waduk Kedung Ombo adalah ketidaksepakatan tentang besaran ganti kerugian karena keterbatasan dana dari Pemerintah sehingga bentuk dan besaran ganti kerugian penetapannya tidak sesuai dengan harga pasar setempat (umum), hal ini dinilai terlalu rendah atau tidak wajar. Selain itu upaya hukum yang dilakukan oleh Pemerintah dalam pelaksanaan pemberian ganti kerugian dalam pembangunan Waduk Kedung Ombo adalah menurut pemerintah secara hukum sudah selesai dengan adanya Putusan MA Reg. Nomor 650 PK Pdt/1994 tanggal 26 Oktober 1994. Pada hakekatnya pada saat terjadi pembangunan yang dilakukan dengan pembebasan tanah, maka saat itu pula telah tercipta masalah yang jauh lebih besar di bidang pertanahan. Hal ini dikarenakan pemilik tanah yang dibebaskan akan mencari tempat baru untuk hidup dan berinteraksi dengan lingkungan barunya yang tentunya membawa masalah yang lebih kompleks lagi.

Kata kunci : Pengadaan Tanah, Ganti Rugi

ABSTRACT

THE EXECUTION OF THE COMPENSATION HAND OVER IN THE OCCASION OF THE LAND PROCUREMENT FOR KEDUNG OMBO RUMEN DEVELOPMENT PROJECT IN BOYOLALI DISTRICT TERRITORY

**(Socio- Juridical study on the law effectiveness in order to protect
The society's lower group)**

**By
Karmono**

The problem of land liberation needs an extra-handling attention, because it consists of societies importance, more over, if it is seen from the government needed of the lands, especially for the development, it could be understood that it is very limited. Hence, the only possible solution is to liberate the society's property, either it has been controlled by Traditional Law rights or other based on UUPA.

The purpose of this research is to examine the Execution of the Compensation Hand over of the Liberated Land for Kedung Ombo Rumen Development Project in Boyolali District Territory and the problems arisen, and the law efforts of the compensation as well.

This research was held in Boyolali District territory with one hundred citizens live in Kedung Ombo Rumen relocation and the government institution as the research subjects. The writer used juridical-sociological research method, which was a law research by using an appropriate fact approach with a field observation and research, which was examined and studied based on connected law regulations. The writer used primary data, which used direct field information, in this case questioners and interviews, and secondary data, which used literature study. The writer used qualitative analysis as the data analysis with a deductive conclusion.

The research results are: 1) the bare fact shows that the money-giving compensation is not too equal for the property's rights proprietors, it is because of Tax Object Purchase Value/ Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) that is used as the compensation calculation basic does not reflect the actual value of the land. 2) based on those problems mentioned above, it could be recognized that the land liberation main problem (recently known as giving up or transferring the rights) is in the range of compensation value. In this case, the proprietors want to achieve a local market value in the contrary; there is still a limited Government fund for the land liberation. 3) based on the legally government opinion, there is a solution of the problems, refers to Reg. Supreme Court Sentence Number 650 PK Pdt/ 1994 date October 26, 1994, that permits the Juridical Review/ Peninjauan Kembali (PK) petition by government as the petitioner party, so that, the former Supreme

Court Sentence on the compensation value of land on Rp 50,000/m² and plant on Rp 35,000/ stalk is canceled, however, it is not the final law processes yet. The execution of the compensation distribution on Kedung Ombo Rumen development was executed in several options, by giving cash compensation or by relocating the local society. The problem arising in the execution of the compensation distribution on Kedung Ombo Rumen development is a disagreement on the number of the compensation funds because of the government limited fund so that the compensation form and number do not reflect the community local market standard prices. Besides, the government laws efforts on the compensation execution have been considered to be done based on the legal point of view of Reg, Supreme Court Sentence Number 650 PK Pdt/ 1994 date October 26, 1994. In the main idea, if there is a development with land liberation so there will be bigger problems in land. These problems appear because of the freed land owner will find a new territory with a new interactive community, that will cause another complex problems as well.

Key words: Land Procurement, Compensation

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia, hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tetapi lebih dari itu tanah memberikan sumber daya bagi kelangsungan hidup umat manusia.

Bagi bangsa Indonesia tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan kekayaan nasional, serta hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi. Oleh karena itu harus dikelola secara cermat pada masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang.

Masalah tanah adalah masalah yang menyangkut hak rakyat yang paling dasar. Tanah disamping mempunyai nilai ekonomis juga berfungsi sosial, oleh karena itulah kepentingan pribadi atas tanah tersebut dikorbankan guna kepentingan umum. Ini dilakukan dengan pelepasan hak atas tanah dengan mendapat ganti rugi yang tidak berupa uang semata akan tetapi juga berbentuk tanah atau fasilitas lain.

Pada dasarnya, secara filosofis tanah sejak awalnya tidak diberikan kepada perorangan. Jadi tidak benar seorang yang menjual tanah berarti menjual

miliknya, yang benar dia hanya menjual jasa memelihara dan menjaga tanah selama itu dikuasainya.¹

Hal tersebut adalah benar apabila dikaji lebih dalam bahwa tanah di samping mempunyai nilai ekonomis, juga mempunyai nilai sosial yang berarti hak atas tanah tidak mutlak. Namun demikian negara harus menjamin dan menghormati atas hak-hak yang diberikan atas tanah kepada warga negaranya yang dijamin oleh undang-undang.

Dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria yang disingkat (UUPA) diatur tentang hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negaranya berupa yang paling utama Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak untuk Memungut Hasil Hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.

Hal ini berarti nilai ekonomis hak atas tanah akan berbeda dengan hak yang melekat pada tanah tersebut, dengan demikian ganti rugi yang diberikan atas tanah itu juga menentukan berapa besar yang harus diterima dengan adanya hak berbeda itu. Namun demikian negara mempunyai wewenang untuk

¹ Soedharyo Soimin, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993), Hal. 82

melaksanakan pembangunan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan baik dengan pencabutan hak maupun dengan pembebasan tanah.

Masalah pembebasan tanah sangat rawan dalam penanganannya, karena di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak, apabila dilihat dari kebutuhan pemerintah akan tanah untuk keperluan pembangunan, dapatlah dimengerti bahwa tanah negara yang tersedia sangatlah terbatas. Oleh karena itu satu-satunya cara yang dapat ditempuh adalah dengan membebaskan tanah milik masyarakat, baik yang telah di kuasai dengan hak berdasarkan Hukum Adat maupun hak-hak lainnya menurut UUPA.

Proses pembebasan tanah tidak akan pernah lepas dengan adanya masalah ganti rugi, maka perlu diadakan penelitian terlebih dahulu terhadap segala keterangan dan data-data yang diajukan dalam mengadakan taksiran pemberian ganti rugi. Sehingga apabila telah tercapai suatu kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, maka baru dilakukan pembayaran ganti rugi kemudian dilanjutkan dengan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang bersangkutan.

Apabila pembebasan tanah melalui musyawarah tidak mendapatkan jalan keluar antara pemerintah dengan pemegang hak atas tanah, sedangkan tanah tersebut akan digunakan untuk kepentingan umum, maka dapat ditempuh dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961.

Proyek pembangunan Waduk Kedung Ombo dimulai pada tahun 1982, mencakup Wilayah 3 (tiga) Kabupaten, yaitu Kabupaten Sragen, Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Grobogan. Dalam pembangunan proyek tersebut dibutuhkan tanah seluas $\pm 6.576Ha$ untuk tanah genangan dan sabuk hijau yang meliputi 3 (tiga) wilayah kabupaten dengan perincian Wilayah Kabupaten Boyolali 3.182 Ha, Kabupaten Sragen 3.275 Ha dan Kabupaten Grobogan 119 Ha.

Untuk keperluan proyek tersebut sampai dengan tahun 1988 pembebasan tanah di Kabupaten Sragen dan Kabupaten Grobogan telah selesai 100%, sedangkan untuk Wilayah Kabupaten Boyolali masih terdapat $\pm 105Ha$ yang belum terselesaikan sampai dengan bulan Mei tahun 2005 ada 641 berkas (penerima).

Berdasarkan Fatwa M.A. R.I. No. 578/1320/88/II/Um-TU/Pdt. Tertanggal 16 November 1988 yang menyatakan bahwa “ Departemen P.U. untuk menyelesaikan Proyek Pembangunan Waduk Kedungombo, dapat menggunakan Lembaga Penawaran Pembayaran diikuti dengan Konsinyasi Uang Ganti Rugi kepada Pengadilan Negeri terdekat” (PN. Boyolali).

Dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi, ada pihak masyarakat yang tidak menerima besarnya ganti rugi yang diberikan oleh pemerintah, yaitu Citnorejo Wagiman dkk. Mereka mengajukan gugatan terhadap Tergugat I Negara Republik Indonesia qq Pemerintah Republik Indonesia qq Gubernur

Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah dan Tergugat II Negara Republik Indonesia qq Pemerintah Republik Indonesia qq Menteri Pekerjaan Umum qq Direktur Jenderal Pengairan qq Pimpinan Proyek Pengembangan Wilayah Sungai Jratunseluna qq Pimpinan Waduk Kedung Ombo melalui Pengadilan Negeri Semarang dengan tuntutan atas Ganti Rugi tanah/bangunan Rp.10.000,-/m2 dan harga bangunan paling mahal Rp.35.000,-/m2.

Dalam putusan pengadilan tingkat pertama Penggugat kalah, sehingga mereka banding ke tingkat Pengadilan Tinggi di Semarang. Dalam putusan banding Tergugat kalah, kemudian Tergugat mengajukan Kasasi ke M.A., yang dalam putusannya No. Reg. 2263 K/Pdt/1991 tertanggal 28 Juli 1991 Mahkamah Agung memutuskan antara lain menghukum Tergugat I dan II untuk membayar Ganti Rugi secara tanggung renteng :

- a. Tanah atau bangunan Rp.50.000,-/m2
- b. Tanaman Rp.30.000,-/m2
- c. Kerugian material sebesar Rp.2000.000.000,-

Putusan tersebut jauh di atas dari apa yang dituntut oleh Penggugat yang menuntut Ganti Rugi tanah/bangunan Rp.10.000,- dan harga bangunan paling mahal Rp.35.000,-. Atas putusan tersebut maka pihak pemerintah mengajukan Peninjauan Kembali (PK) melalui Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah, dalam putusannya No. Reg.650 PK/Pdt/1994 tertanggal 29 Oktober 1994 yang antara lain menyatakan bahwa gugatan para Penggugat tidak dapat diterima sekaligus

membatalkan Putusan Mahkamah Agung No. Reg. 2263 K/Pdt/1991 tertanggal 28 Juli 1991.

Berdasarkan uraian di atas dan ketentuan-ketentuan yang ada, maka penulis berkeinginan mengkaji permasalahan tersebut dalam Tesis dengan judul **“Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi Dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo Di Wilayah Kabupaten Boyolali” (Kajian Sosio-Yuridis pada efektivitas hukum guna melindungi golongan yang lemah dalam masyarakat).**

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, maka yang menjadi permasalahan pokok dalam penulisan Tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali ?
2. Hambatan-hambatan apa yang timbul dalam Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali ?
3. Upaya hukum apa yang dilakukan pemerintah maupun masyarakat dalam Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali ?

3. Tujuan Penelitian

Penelitian yang dilakukan dalam hal ini mengenai Pemberian Ganti Rugi Dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo Di Wilayah Kabupaten Boyolali untuk mengetahui :

1. Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali;
2. Hambatan-hambatan yang timbul dalam Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali;
3. Upaya hukum yang dilakukan pemerintah maupun masyarakat dalam Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali.

4. Kegunaan Penelitian

Dalam penelitian ini, kegunaan utama dari penelitian ini diharapkan tercapai, yaitu :

1. Kegunaan secara teoritis

Dalam penelitian ini, penulis berharap hasilnya mampu memberikan sumbangan bagi pembangunan Hukum Agraria khususnya Hukum Pertanahan tentang pengadaan tanah untuk pembangunan.

2. Kegunaan secara praktis

Selain kegunaan secara teoritis, diharapkan hasil penelitian ini juga mampu memberikan sumbangan secara praktis, yaitu :

- a. Memberi sumbangan pemikiran kepada semua pihak yang terkait dalam proyek pembangunan Waduk Kedung Ombo;
- b. Memberikan sumbangan pemikiran dalam upaya penyelesaian sengketa yang timbul berkaitan dengan pemberian ganti rugi kepada masyarakat di relokasi.

5. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan tesis yang berjudul “Tinjauan Yuridis Pemberian Ganti Rugi Dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo Di Wilayah Kabupaten Boyolali” sistematikanya adalah sebagai berikut :

BAB I. PENDAHULUAN, pada bab ini akan diuraikan tentang alasan pemilihan judul, permasalahan, tujuan penelitian dan kegunaan penelitian serta sistematika penulisan.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA, pada bab ini berisi teori-teori dan peraturan-peraturan sebagai dasar hukum yang melandasi pembahasan masalah-masalah yang akan dibahas yaitu tentang hak-hak atas tanah menurut UUPA khususnya Hak Milik, pengertian pengadaan tanah, pemberian ganti rugi dan konsinyasi serta teori keadilan.

BAB III. METODE PENELITIAN, menguraikan secara jelas tentang metode penelitian yang dilakukan meliputi metode pendekatan, spesifikasi penelitian, populasi, teknik penentuan sample dan teknik pengumpulan data serta analisa data.

BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, dalam hal ini akan diuraikan tentang hasil penelitian mengenai gambaran umum mengenai Kabupaten Boyolali yang meliputi keadaan geografi, demografi dan pemerintahan serta profil teknis Waduk Kedung Ombo. Di samping itu juga terdapat uraian mengenai Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali dan Hambatan-hambatan yang timbul dalam Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali serta upaya hukum yang dilakukan pemerintah maupun masyarakat dalam Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali.

BAB V. PENUTUP, merupakan kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan terhadap permasalahan yang telah diuraikan, serta saran dari penulis berkaitan dengan Pemberian Ganti Rugi Dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo Di Wilayah Kabupaten Boyolali.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Hak Atas Tanah Menurut UUPA

Hak Menguasai Negara merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk *berbuat sesuatu* mengenai tanah yang dihaki. “*Sesuatu*” yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.²

Dengan adanya Hak Menguasai dari negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu bahwa :

“atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh masyarakat”.

atas dasar ketentuan tersebut, negara berwenang untuk menentukan hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh dan atau diberikan kepada perseorangan dan badan hukum yang memenuhi persyaratan yang ditentukan.

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria*, (Jakarta : Djambatan, 2003), Hal. 24

Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang menyatakan bahwa:

“atas dasar Hak Menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Berdasarkan bunyi Pasal tersebut, maka negara menentukan hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu:

- *Hak Milik;*
- *Hak Guna Usaha;*
- *Hak Guna Bangunan;*
- *Hak Pakai;*
- *Hak Sewa;*
- *Hak Membuka Tanah;*
- *Hak Memungut Hasil Hutan;*
- *Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebut dalam Pasal 53.*

Dari semua hak-hak atas tanah tersebut diatas, dalam penulisan tesis ini penulis hanya akan menguraikan hak atas tanah yang berkaitan secara langsung dengan permasalahan yang akan dibahas hanya mengenai Hak Milik. Hal ini dikarenakan dalam kasus ini, baik tanah yang dibebaskan maupun tanah relokasi yang diberikan kepada masyarakat dengan status Hak Milik.

2.1.1. Hak Milik

2.1.1.1. Pengertian dan Sifat Hak Milik

Menurut Pasal 20 UUPA yang dimaksud dengan Hak Milik adalah:

“Hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai atas tanah dengan mengingat fungsi sosial, yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain”.

Hak Milik adalah hak yang “terkuat dan terpenuh” yang dapat dipunyai orang atas tanah. Pemberian sifat ini tidak berarti bahwa hak tersebut merupakan hak “mutlak”, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat seperti Hak *Eigendom*. Hak Milik mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1) *Turun-temurun;*

Artinya Hak Milik atas tanah dimaksud dapat beralih karena hukum secara turun temurun dari seseorang pemilik tanah yang meninggal dunia kepada ahli warisnya.

2) *Terkuat;*

Artinya bahwa Hak Milik atas tanah tersebut yang paling kuat diantara Hak-hak atas tanah yang lain, sehingga dikatakan bahwa Hak Milik merupakan induk dari hak atas tanah yang lain.

3) *Terpenuh;*

Artinya bahwa Hak Milik atas tanah tersebut dapat digunakan untuk usaha pertanian dan juga untuk mendirikan bangunan.

4) *Dapat beralih dan dialihkan;*

Artinya Hak Milik atas tanah dimaksud dapat beralih dan dialihkan melalui perbuatan hukum seperti Pewarisan, Jual beli, Hibah dan Penukaran.

5) *Dapat dijadikan jaminan dengan dibebani Hak Tanggungan;*

Artinya bahwa Hak Milik dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani dengan Hak Tanggungan. Pengertian tanggungan ini adalah merupakan jaminan yang dijadikan obyek pengikatan jaminan dalam suatu perjanjian kredit sebagaimana diatur dalam Undang-undnag No.4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Berserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah.

6) *Jangka waktu tidak terbatas.*³

2.1.1.2. Subyek dan Obyek Hak Milik

Sesuai dengan Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) UUPA, maka yang dapat mempunyai Hak Milik adalah :

- a. *Warga Negara Indonesia;*
- b. *Badan-badan Hukum yang ditunjuk oleh pemerintah melalui Peraturan Pemerintah*

Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah PP No. 38 Tahun 1963 yang meliputi :

³ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan I; Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat dan Permasalahannya*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002), Hal. 5-6

1. Bank-bank milik Pemerintah;
2. Koperasi;
3. Badan-badan sosial dan keagamaan.

Khusus terhadap kewarganegaraan Indonesia, maka sesuai dengan Pasal 21 ayat (4) UUPA ditentukan bahwa :

“selama seseorang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing, maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan Hak Milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 Pasal ini”,

sedangkan menurut Pasal 21 ayat (3) UUPA, menentukan bahwa :

“Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh Hak Milik, karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu, di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraannya itu, Hak Milik tersebut tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum, dengan ketentuan Hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung”.

Dengan demikian yang berhak memiliki hak atas tanah dengan Hak Milik adalah hanya Warga Negara Indonesia tunggal dan Badan Hukum yang ditunjuk oleh pemerintah melalui Peraturan Pemerintah. Sedangkan untuk obyek Hak Milik berkaitan dengan terjadinya Hak Milik itu sendiri, yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UUPA.

2.1.1.3. Terjadinya Hak Milik

Dalam kaitannya dengan Hak Milik Atas Tanah, maka terjadinya Hak Milik Atas Tanah merupakan suatu rangkaian pemberian hak atas tanah yang diatur dalam UUPA, yang menurut Pasal 22 ayat (1) UUPA

menyatakan bahwa *“Terjadinya Hak Milik menurut Hukum Adat diatur dengan Peraturan Pemerintah”*. Sedangkan dalam ayat (2) dinyatakan bahwa selain cara sebagaimana diatur dalam ayat (1), Hak Milik dapat terjadi karena :

- a. *Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;*
- b. *Ketentuan undang-undang.*

Hal ini bertujuan agar supaya tidak terjadi hal-hal yang merugikan kepentingan umum dan negara.

Terjadinya Hak Milik menurut Hukum Adat sebagai contoh adalah melalui pembukaan lahan atas dasar Hak Ulayat yang keberadaan diakui selama tidak bertentangan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan kepentingan nasional. Jadi selama tidak bertentangan maka Hak Milik Adat tersebut tetap diakui eksistensinya berdasarkan Hukum Adat sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UUPA, yaitu :

“Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah Hukum Adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan Sosialisme Indonesia serta dengan peraturan – peraturan yang tercantum dalam undang – undang ini dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur – unsur yang bersandar pada Hukum Agama
“.

Setelah berlakunya UUPA hak-hak adat tersebut kemudian dikonversi menjadi hak yang diakui oleh UUPA melalui Konversi tanah-tanah bekas hak adat, hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian

dan Agraria No. 2/1962 vide Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 26/DDA/1970 tentang Penegasan Konversi Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah, dimana tentang Konversi Hak Adat ini tidak mempunyai batas waktu berakhirnya konversi. Hal yang paling penting adalah bahwa hak milik atas tanah tersebut perlu dibuktikan dengan surat-surat pembuktian akan hak yang melekat atas tanah.

Untuk Hak Milik yang terjadi berdasarkan Penetapan Pemerintah akan berkaitan dengan Program Landrefom khususnya Redistribusi Tanah kepada rakyat yang membutuhkan. Dengan program tersebut rakyat yang membutuhkan diberikan tanah oleh pemerintah dengan syarat dan ketentuan yang berlaku, misalnya tanah-tanah terlantar ataupun tanah kelebihan maksimum diberikan pemerintah kepada rakyat khususnya petani penggarap dengan status Hak Milik disertai dengan syarat penerima tanah harus mengelola tanah dengan baik sesuai dengan peruntukannya dan memberikan uang pemasukan kepada pemerintah.

Sedangkan terjadinya Hak Milik berdasarkan undang-undang berkaitan dengan ketentuan konversi, baik konversi atas tanah-tanah bekas Hak Barat maupun tanah-tanah bekas Hak Adat.

2.1.1.4. Hapusnya Hak Milik

Sesuai dengan Pasal 27 UUPA Hak Milik dapat hapus karena sesuatu hal, meliputi ;

- a. Tanahnya jatuh kepada negara oleh karena:

- pencabutan hak; (UU No.20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya);
- b. penyerahan secara sukarela oleh pemiliknya; (KEPPRES No.55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum yang telah diperbaharui dengan PERPRES No.36 Tahun 2005);
 - c. diterlantarkan; (PP No.36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar);
 - d. ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2) UUPA tentang subyek Hak Milik yaitu larangan kepemilikan tanah dengan status Hak Milik oleh orang asing baik melalui pewarisan maupun jual beli ataupun perbuatan hukum lain yang bertujuan untuk memindahkan hak milik kepada orang asing baik langsung maupun tidak langsung;
 - e. Tanahnya musnah, maksudnya adalah tanahnya hilang karena banjir, longsor dan atau bencana alam lainnya yang menyebabkan tanah tersebut hilang atau musnah.

2.2. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Pembangunan

2.2.1. Pengertian Pengadaan Tanah

Secara garis besar dikenal ada 2 (dua) jenis pengadaan tanah, *pertama* pengadaan tanah untuk kepentingan pemerintah yang terdiri dari kepentingan umum sedangkan yang *kedua* pengadaan tanah untuk kepentingan swasta yang meliputi kepentingan komersial dan bukan komersial atau bukan sosial.

Menurut Pasal 1 angka 1 Keppres No.55/1993 yang dimaksud dengan *Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut*. Jadi dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah dilakukan dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut, tidak dengan cara lain selain pemberian ganti kerugian. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 3 Perpres No.36/2005 yang dimaksud dengan *Pengadaan Tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah*.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah menurut Perpres No.36/2005 dapat dilakukan selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pencabutan hak atas tanah. Hal ini berarti adanya unsur pemaksaan kehendak untuk dilakukannya pencabutan hak atas tanah untuk tanah yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembangunan bagi kepentingan umum.

2.2.1.1. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Sebelum Keppres No. 55 Tahun 1993 ditetapkan, belum ada definisi yang jelas mengenai kepentingan umum yang baku. Secara sederhana dapat diartikan bahwa kepentingan umum dapat saja dikatakan untuk keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak atau tujuan yang

luas. Namun demikian rumusan tersebut terlalu umum dan tidak ada batasannya.⁴

Menurut John Salindeho, kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dengan mengindahkan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara.⁵

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Keppres No.55/1993 yang dikaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan seluruh lapisan masyarakat, selanjutnya dalam Pasal 5 dinyatakan bahwa pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi untuk kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan.

Dengan demikian dalam Keppres No. 55/1993 jelaslah bahwa kepentingan umum tidak sekedar memperhatikan “kemanfaatan”, akan tetapi juga membatasi dengan tegas pelaksanaannya dalam pembangunan kepentingan umum tersebut.

Di dalam UUPA dan UU No. 20 Tahun 1961 kepentingan umum dinyatakan dalam arti peruntukannya, yaitu untuk kepentingan bangsa dan

⁴ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, (Yogyakarta : Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004), Hal. 6

⁵ John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua (Jakarta : Sinar Grafika, 1988), Hal. 40

negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan. Oleh sebab itu maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan tersebut harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya, dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan atau secara langsung.

2.2.1.2. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Swasta

Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta berbeda dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, baik secara peruntukan dan kemanfaatan maupun tata cara perolehan tanahnya. Hal ini dikarenakan pihak yang membutuhkan tanah bukan subyek yang berhak untuk memiliki tanah dengan status yang sama dengan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan tersebut dan bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata.

Oleh karena itu yang dimaksud dengan Pengadaan tanah untuk kepentingan swasta adalah kepentingan yang diperuntukan memperoleh keuntungan semata, sehingga peruntukan dan kemanfaatannya hanya dinikmati oleh pihak-pihak tertentu bukan masyarakat luas. Sebagai contoh untuk perumahan elit, kawasan industri, pariwisata, lapangan golf dan peruntukan lainnya yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan semata. Jadi tidak semua orang bisa memperoleh manfaat dari pembangunan tersebut, melainkan hanya orang-orang yang berkepentingan saja.

2.2.2. Dasar Hukum Pengadaan Tanah

Sebelum berlakunya Keppres No.55/Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum, maka landasan yuridis yang digunakan dalam pengadaan tanah adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah (PMDN No.15/1975).

Pelaksanaan pengadaan tanah dalam PMDN No.15/1975 untuk pengadaan tanah dikenal dengan istilah *Pembebasan Tanah*, yang berarti *melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi*.

Sedangkan di dalam Pasal 1 butir 2 Keppres 55/1993 menyatakan bahwa :

“pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti kerugian atas dasar musyawarah”.

kemudian untuk musyawarahnya itu diatur dalam butir ke-5 yang menyatakan bahwa :

“musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besar ganti-kerugian”.

Setelah berlakunya Keppres No.55/1993 istilah tersebut berubah menjadi *Pelepasan atau Penyerahan Hak Atas Tanah*. Oleh karena itu segi-segi hukum

materiilnya pelaksanaan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah pada dasarnya sama dengan pembebasan tanah, yaitu Hukum Perdata.

Dengan perkataan lain bahwa keabsahan atau ketidakabsahan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah sebagai cara pengadaan tanah ditentukan ada tidaknya kesepakatan diantara kedua belah pihak, yang berarti sah tidaknya perbuatan hukum yang bersangkutan berlaku antara lain syarat sahnya perjanjian yang diatur dalam Pasal 1320 KHU Pdt.⁶

Perbedaannya hanya terdapat pada segi-segi intern-administrasinya, yaitu pembebasan tanah pada umumnya berdasarkan pada PMDN No.15/1975, sedangkan pelepasan atau penyerahan hak atas tanah berdasarkan Keppres No.55/1993.⁷

Secara hukum kedudukan Keppres No.55/1993 sama dengan PMDN No.15/1975, yaitu sebagai peraturan dalam pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang didalamnya terkandung ketentuan-ketentuan mengenai tata cara untuk memperoleh tanah dan pejabat yang berwenang dalam hal tersebut.

Menurut Boedi Harsono, oleh karena Keppres No.55/1993 merupakan suatu peraturan intern-administratif maka tidak mengikat pihak yang mempunyai tanah biarpun ada rumusan yang memberi kesan yang demikian, dan karena

⁶ Boedi Harsono, *Aspek-aspek Yuridis Penyediaan Tanah Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, (Makalah :1990), Hal 4.

⁷ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Op. Cit*, Hal. 19

bukan undang-undang maka tidak dapat pula dipaksakan berlakunya pada pihak yang mempunyai tanah.⁸

Oleh karena tidak dapat dipaksakan, maka sebagai konsekuensinya keputusan administrasi negara yang dimaksud untuk menyelesaikan ketidaksediaan pemegang hak atas tanah bukan merupakan keputusan yang bersifat akhir/final.

Hal ini dapat dilihat di dalam Pasal 21 Keppres No.55/1993 yang menyatakan bahwa apabila pemegang hak atas tanah tidak menerima keputusan yang ditetapkan oleh Gubernur, sedangkan lokasi pembangunan tidak bisa dipindahkan ketempat lain maka diusulkan dilakukan dengan pencabutan hak atas tanah.

Selain itu, Keppres No.55/1993 merupakan penyempurnaan kekurangan atau kelemahan dari peraturan sebelumnya yaitu PMDN No.15/1975 khususnya yang menyangkut hal-hal sebagai berikut :

- a. Pihak-pihak yang boleh melakukan pembebasan tanah;
- b. Dasar perhitungan ganti rugi yang didasarkan pada harga dasar;
- c. Tidak adanya penyelesaian akhir apabila terjadi sengketa dalam pembebasan tanah, khususnya mengenai tidak tercapainya kesepakatan tentang pemberian ganti rugi.

⁸ Boedi Harsono, Op. Cit, Hal. 9

Oleh sebab itu kedudukan Keppres 55 No.55/1993 sama dengan PMDN No.15/1975 sebagai dasar hukum formal dalam pelepasan atau penyerahan hak atas tanah yang pada waktu berlakunya PMDN No.15/1975 disebut pembebasan tanah.

2.2.3. Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah

Dalam PMDN No. 15/1975 tidak dikenal adanya istilah Pengadaan tanah melainkan pembebasan tanah. Menurut Pasal 1 ayat (1) PMDN No. 15/1975 yang dimaksud dengan pembebasan tanah adalah *melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat di antara pemegang hak/penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi*. PMDN No. 15/1975 juga mengatur pelaksanaan atau tata cara pembebasan tanah untuk kepentingan pemerintah dan pembebasan tanah untuk kepentingan swasta.

Untuk pembebasan tanah bagi kepentingan pemerintah, dibentuk Panitia Pembebasan Tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 PMDN No. 15/1975. Sedangkan menurut Pasal 11 PMDN No. 15/1975 untuk kepentingan swasta tidak dibentuk panitia khusus, pemerintah hanya mengawasi pelaksanaan pembebasan tanah tersebut antara para pihak yaitu pihak membutuhkan tanah dengan pihak yang mempunyai tanah.

2. Keputusan Presiden No. 55/1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3) Keppres No. 55/1993 menyatakan bahwa cara pengadaan tanah ada 2 (dua) macam, yaitu : *pertama* pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; dan *kedua* jual-beli, tukar-menukar dan cara lain yang disepakati oleh para pihak yang bersangkutan.

Kedua cara tersebut termasuk kategori pengadaan tanah secara sukarela. Untuk cara yang *pertama* dilakukan untuk pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan untuk kepentingan umum sebagaimana diatur dalam Keppres No.55/1993, sedangkan cara *kedua* dilakukan untuk pengadaan tanah yang dilaksanakan selain bagi kepentingan umum.

Menurut Pasal 6 ayat (1) Keppres No.55/1993 menyatakan bahwa "*pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan dengan bantuan Panitia Pengadaan Tanah yang dibentuk oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I*", sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa "*panitia Pengadaan Tanah dibentuk di setiap Kabupaten atau Kotamadya Tingkat II*".

Berdasarkan ketentuan Pasal 9 Keppres No.55/1993, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan musyawarah, yang bertujuan untuk mencapai kesepakatan mengenai penyerahan tanahnya dan bentuk serta besarnya imbalan.

Apabila dalam musyawarah tersebut telah tercapai kesepakatan antar para pihak, maka pemilik tanah diberikan ganti kerugian sesuai dengan yang telah disepakati oleh para pihak sebagaimana diatur dalam Pasal 15 Keppres No.55/1993.

3. Peraturan Presiden No. 36/2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Dengan berlakunya Perpres No.36/2005 maka ada sedikit perbedaan dalam tata cara pengadaan tanah untuk kepentingan umum, meskipun pada dasarnya sama dengan Keppres No.55/1993. Menurut Pasal 2 ayat (1) Perpres No. 36/2005 menyatakan bahwa:

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilaksanakan dengan cara :

- a. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah; atau*
- b. Pencabutan hak atas tanah.*

Sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa :

"Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara jual-beli, tukar-memutar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan".

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa menurut Perpres No.36/2005 bahwa khusus untuk pengadaan tanah bagi kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah ataupun Pemerintah Daerah dilakukan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, atau Pencabutan hak atas tanah. Sedangkan pengadaan tanah selain untuk kepentingan umum yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah, dalam

hal ini dilaksanakan oleh pihak swasta maka dilaksanakan dengan jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Hal ini berbeda dengan ketentuan sebelumnya yang tidak membedakan secara tegas mengenai tata cara pengadaan tanah baik untuk kepentingan umum maupun bukan kepentingan umum yang dilaksanakan oleh pemerintah ataupun pihak swasta, sehingga dengan ketentuan sekarang ini maka diharapkan akan lebih memperjelas aturan pelaksana dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum maupun swasta.

2.3. Pemberian Ganti Kerugian

2.3.1. Pengertian Ganti Kerugian

Pasal 1 ayat (5) dan (6) PMDN No.15/1975 mengatur tentang adanya pemberian ganti rugi untuk yang dibebaskan guna pembangunan untuk kepentingan umum, akan tetapi tidak diatur tentang pengertian dari ganti rugi tersebut. Dengan berlakunya Keppres No.55/Tahun 1993, maka PMDN No.15/1975 telah disempurnakan/diperbaiki kelemahan-kelemahan yang terdapat didalamnya.

Pasal 1 butir 7 Keppres No.55/1993 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan ganti rugi adalah penggantian atas nilai tanah dan/atau

benda-benda lain yang terkait dengan sebagai akibat dari pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Jika diperjelas dapat dikatakan bahwa ganti kerugian adalah imbalan yang diterima oleh pemegang hak atas tanah sebagai pengganti dari nilai tanah, termasuk yang diatasnya yang telah dilepaskan atau diserahkan.⁹

Oleh karena itu imbalan yang dimaksud dalam pemberian ganti kerugian pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah imbalan atas nilai tanah yang berstatus tanah hak sebagaimana diatur dalam UUPA maupun tanah-tanah dari masyarakat Hukum Adat, termasuk benda-benda yang ada diatasnya yang menjadi hak seseorang atau badan hukum.

2.3.2. Dasar dan Bentuk Ganti Kerugian

1. Dasar Penetapan

Landasan hukum penetapan pemberian ganti kerugian menurut PMDN 15/1975 sama dengan Keppres No.55/1993, yaitu sama-sama atas dasar musyawarah. Penetapan pemberian ganti kerugian menurut Keppres No.55/1993 diatur dalam Pasal 16 yang menyatakan bahwa "*bentuk dan besarnya ganti kerugian atas dasar cara perhitungan yang ditetapkan dalam musyawarah*", sedangkan apa yang dimaksud dengan musyawarah itu sendiri di dalam PMDN No.15/1975 tidak diatur tetapi diatur dalam Keppres No.55/1993 Pasal 1 butir ke-5 yang menyatakan bahwa :

⁹ Oloan Sitorus dan Dayat Limbon, Op. Cit, Hal. 30

“musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah, untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besar ganti-kerugian”.

Berdasarkan pengertian diatas, secara praktek cukup sulit untuk diwujudkan. Oleh karena itu partisipasi masyarakat merupakan salah satu syarat untuk mencapai pembebasan tanah yang tertib dan berkeadilan sosial, di samping itu musyawarah akan dapat mudah dilaksanakan apabila didasarkan atas kesadaran hukum yang tinggi dari para pihak. Jadi dalam musyawarah akan sulit dicapai suatu kesepakatan apabila hanya didasari oleh kepentingan pribadi atau golongan yang bersifat subyektif.

2. Bentuk Ganti Kerugian

Di dalam PMDN No.15/1975 tidak mengatur mengenai bentuk dari ganti kerugian, akan tetapi dalam Keppres No.55/1993 diatur mengenai hal tersebut khususnya Pasal 13 yang menyatakan bahwa bentuk ganti kerugian dapat berupa :

- a. Uang;
- b. Tanah pengganti;
- c. Pemukiman kembali (relokasi);
- d. Gabungan dari dua atau lebih untuk ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c;
- e. Bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Sedangkan untuk penggantian hak atas tanah yang dikuasai dengan Hak Ulayat diberikan dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat, sebagaimana diatur di dalam Pasal 14 Keppres No.55/1993.

Bentuk pemberian ganti kerugian yang demikian dimungkinkan karena penggantian terhadap pengambilalihan Hak Ulayat adalah dalam bentuk "*recognitie*" yang memang berhak menerimanya selaku pemegang Hak Ulayat, sebagaimana dinyatakan di dalam Penjelasan Umum UUPA angka 3.

Dalam kenyataannya menunjukan bahwa pemberian ganti kerugian berupa uang dirasakan masih kurang adil bagi para pemegang hak atas tanah yang diambil tanahnya, hal ini disebabkan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) yang digunakan sebagai dasar penghitungan besarnya ganti kerugian tidak mencerminkan nilai yang sebenarnya dari tanah tersebut.

Oleh sebab itu penentuan nilai tanah didasarkan pada nilai pengganti yang ditetapkan oleh Pejabat Penilai Tanah yang hasil akhirnya dapat dimanfaatkan untuk memperoleh tanah dan bangunan yang semula dimiliki oleh yang bersangkutan atau mampu menghasilkan pendapat yang sama sebelum tanah tersebut diambilalih.¹⁰

¹⁰ Maria S.W. Soemardjono, dalam SKH Kompas 24 Maret 1994

Selain pelepasan hak, perlu diperhatikan pula penyerahan hak atas tanah melalui sewa menyewa dan tanah dijadikan saham dari kegiatan yang bersangkutan yang menghasilkan deviden bagi pemilik tanah, hal ini solusi yang dapat ditafsirkan sebagai bentuk ganti kerugian dalam “*bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan*” sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 13 huruf e Keppres No.55/1993.¹¹

Oleh sebab itu selain bentuk-bentuk ganti kerugian yang diatur dalam Keppres No.55/1993, perlu adanya pengembangan pemikiran untuk mencari bentuk-bentuk ganti kerugian lainnya yang memungkinkan pemilik tanah tidak harus kehilangan tanahnya.

2.4. Konsinyasi

2.4.1. Pengertian Konsinyasi

Secara garis besar Konsinyasi adalah penawaran pembayaran tunai diikuti dengan penyimpanan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1404-1412 KUH Perdata. Beberapa ketentuan tersebut antara lain sebagai berikut : ¹²

1. Pasal 1404 KUH Perdata menyatakan :

“jika si berpiutang menolak pembayaran, maka si berhutang dapat melakukan penawaran pembayaran tunai apa yang diutangkan, dan jika si berpiutang menolaknya, menitipkan uang atau barangnya kepada penaghdilan.

¹¹ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi ketujuh Cetakan Keempat belas, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1999), Hal. 141

¹² Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, *Op. Cit.*, Hal. 57-58

Penawaran yang sedemikian, diikuti dengan penitipan, membebaskan si berhutang dan berlaku baginya sebagai pembayaran, asal penawaran itu telah dilakukan dengan cara menurut undang-undang sedangkan apa yang dititipkan secara itu tetap atas tanggungan si berpiutang."

2. Pasal 1405 KUH Perdata menyatakan :

"Agar supaya penawaran yang sedemikian itu sah adalah perlu :

- 1. bahwa ia dilakukan kepada seorang berpiutang atau kepada seorang berkuasa menerimanya untuk dia;*
- 2. bahwa ia dilakukan oleh seorang yang berkuasa membayar;*
- 3. bahwa ia mengenai semua uang pokok dan bunga yang dapat ditagih, beserta biaya yang telah ditetapkan dan mengenai sejumlah uang untuk biaya yang belum ditetapkan, dengan tidak mengurangi penetapan terkemudian;*
- 4. bahwa ketetapan waktu telah tiba, jika itu dibuat untuk kepentingan si berpiutang;*
- 5. bahwa syarat dengan mana utang yang telah dibuat, telah dipenuhi;*
- 6. bahwa pembayaran dilakukan di tempat, dimana menurut persetujuan pembayaran harus dilakukan, dan jika tiada suatu persetujuan khusus mengenai itu, kepada si berpiutang atau ditempat tinggal yang telah dipilihnya;*
- 7. bahwa penawaran itu dilakukan oleh seorang Notaris atau juru sita, kedua-duanya disertai dua saksi.*

3. Pasal 1407 KUH Perdata menyatakan :

"biaya yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan penawaran pembayaran tunai dan penyimpanan, harus dipikul oleh si berpiutang, jika perbuatan-perbuatan telah dilakukan menurut undang-undang."

4. Pasal 1408 KUH Perdata menyatakan :

"selama apa yang dititipkan tidak diambil oleh si berpiutang, si berhutang dapat mengambilnya kembali dalam hal itu orang-orang yang turut berhutang dan para penanggung utang tidak dibebaskan."

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas dapat disimpulkan beberapa hal, antara lain sebagai berikut :

- a. Penawaran pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan (Konsinyasi) terjadi apabila dalam suatu perjanjian, kreditur tidak bersedia menerima prestasi yang dilakukan oleh debitur. Wanprestasi pihak kreditur ini disebut "*mora kreditoris*".¹³
- b. Penawaran sah bilamana telah memenuhi syarat bahwa utang telah dibuat. Ini berarti bahwa penawaran hanya dikenal bila sudah ada hubungan hutang-piutang. Jelaslah bahwa lembaga konsinyasi bersifat limitatif.¹⁴

Selanjutnya di dalam Pasal 17 ayat (2) Keppres No.55/Tahun 1993 dinyatakan bahwa dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti kerugian yang menjadi hak orang yang tidak dapat diketemukan tersebut dikonsinyasikan di pengadilan negeri setempat oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah.

Konsinyasi yang dikenal di dalam Keppres No.55/Tahun 1993 hanyalah untuk keperluan penyampaian ganti kerugian yang telah disepakati, akan tetapi orang yang bersangkutan tidak diketemukan.¹⁵

Dari ruang lingkup Keppres No.55/Tahun 1993 jelas diketahui bahwa peraturan pengadaan tanah ini hanya berlaku bagi pengadaan tanah yang

¹³ Mariam Darus Badruzaman, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, (Bandung : Alumni, 1983), Hal. 171

¹⁴ Oloan Sitorus, dalam SKH Sinar Indonesia Baru, 6 Juli 1994

¹⁵ Abdulrahman, *Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, (Bandung : Citra Aitya Bakti, 1994), Hal. 66

dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum. Oleh karena itu konsinyasi hanya bisa diterapkan untuk pembayaran ganti kerugian untuk pengadaan tanah dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum, dengan catatan memang telah ada kesepakatan diantara kedua belah pihak: yang membutuhkan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah tersebut.¹⁶

2.4.2. Konsinyasi Dalam Pengadaan Tanah

Berkenaan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, belum ada keseragaman pendapat para sarjana baik akademisi maupun praktisi tentang boleh tidaknya konsinyasi diterapkan dalam pelepasan atau penyerahan hak (dahulu disebut pembebasan tanah oleh Instansi Pemerintah), sedangkan untuk pengadaan tanah yang dilakukan oleh swasta, semua sarjana sepakat menyatakan bahwa konsinyasi tidak dapat diterapkan dalam menyelesaikan ketidaksepakatan ganti kerugian.

Mahkamah Agung Republik Indonesia juga mempunyai menegaskan melalui putusannya Reg. No. 3757 PK/Pdt/1991 tanggal 6 Agustus 1991 yang menyatakan bahwa konsinyasi tidak dapat diterapkan dalam pembebasan tanah yang dilakukan oleh pemerintah.

Boleh atau tidaknya penerapan konsinyasi dalam pembebasan tanah Mahkamah Agung Republik Indonesia pun mempunyai sikap yang mendua, di

¹⁶ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Op. Cit, Hal. 59

satu pihak tidak menyetujui konsinyasi diterapkan dalam pembebasan tanah tetapi di pihak lain menyetujui penerapan konsinyasi dalam pembebasan tanah.

Hal ini dibuktikan bahwa Mahkamah Agung Republik Indonesia tidak menyetujui penerapan konsinyasi dalam pembebasan tanah melalui putusannya No.2263 K/Pdt/1991 tanggal 20 Juli 1991 mengenai Proyek Irigasi Waduk Kedung Ombo Kabupaten Boyolali Jawa Tengah, yang menyatakan :

“bahwa dimana para penggugat (pemilik tanah) menolak pembayaran, kedua belah pihak berhak mengajukan jawab-menjawab, karena perbuatan tersebut tidak bersifat sepihak. Tetapi para penggugat tidak mempunyai kesempatan membela diri, karena sebelum selesai musyawarah dan mufakat, tanah yang bersangkutan ditenggelamkan.karena itu fatwa Wakil Ketua Mahkamah Agung penerapannya menyalahi undang-undang, maka secara hukum tidak ada/belum ada konsinyasi”.

Sedangkan di pihak lain Mahkamah Agung Republik Indonesia menyetujui penerapan konsinyasi dalam pembebasan tanah melalui putusannya No.650 PK/Pdt/1994 tanggal 29 Oktober 1994 mengenai Peninjauan Kembali Kasus Kedung Ombo, yang menyatakan :

“bahwa konsinyasi dalam kasu Kedung Ombo dilakukan dalam rangka pembebasan tanah untuk kepentingan umum atas tanah-tanah warga desa, sehingga dapat diterapkan ketentuan-ketentuan mengenai konsinyasi dalam BW”.

Putusan No.2263 K/Pdt/1991 tanggal 20 Juli 1991 mengenai Proyek Irigasi Waduk Kedung Ombo Kabupaten Boyolali Jawa Tengah kemudian dalam pemeriksaan Peninjauan Kembali dibatalkan oleh Majelis Hakim lainnya melalui putusannya No.650 PK/Pdt/1994 tanggal 29 Oktober 1994 mengenai Peninjauan Kembali Kasus Kedung Ombo.

Berkaitan dengan hal tersebut diatas, mengingat Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo dilaksanakan pada mulai tahun 1982, maka secara normatif aturan hukum yang dipakai adalah :

1. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada Di Atasnya;
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah;

Akan tetapi dalam kedua peraturan tersebut diatas tidak dikenal atau diatur adanya lembaga Konsinyasi, melainkan hanya tentang ganti rugi. Konsinyasi hanya dikenal atau diatur dalam KUH Perdata dan Keppres No.55/Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

2.5. Konsep Keadilan dalam Pelaksanaan Pengadaan Tanah

2.5.1. Pengertian Keadilan

Keadilan bagi setiap individu merupakan sesuatu yang sangat abstrak, dalam arti tidak ada batasan tentang sesuatu yang dianggap “adil”. Adil bagi kita belum tentu adil bagi orang lain. Sehingga keadilan dalam masyarakat sangatlah relatif, tergantung obyek dan subyek keadilan.

Keadilan dibagi dalam keadilan “Perdata” dan keadilan “Pidana”, yang mempunyai ciri tersendiri. Ciri yang membedakan keduanya adalah bahwa dalam keadilan “Perdata” seseorang dihadapkan pada pelanggaran-pelanggaran

perserorangan, dalam arti pelanggaran hak orang lain. Sedangkan keadilan dalam “Pidana” dihadapkan pada pelanggaran-pelanggaran terhadap umum.

Penerapan keadilan dalam masyarakat membutuhkan pengelolaan, tidak dapat diserahkan kepada masyarakat begitu saja. Diserahkan kepada masyarakat dalam arti dipercayakan kepada masing-masing anggota masyarakat.¹⁷

Menurut Plato, keadilan adalah *“apabila seseorang itu menjalankan pekerjaannya dalam hidup ini sesuai dengan kemampuan yang ada padanya”*. Setiap anggota masyarakat mempunyai tugas dan fungsi masing-masing yang khusus sesuai dengan kemampuannya. Dengan demikian menurut Plato, bahwa *“bahwa masyarakat yang adil adalah masyarakat yang anggota-anggotanya bisa menjalankan kegiatannya mengurus pekerjaan sendiri tanpa mencampuri orang lain, itulah yang disebut dengan Keadilan”*.¹⁸

Dalam kehidupan masyarakat memang tidak dapat dihindari timbulnya pertentangan-pertentangan, oleh sebab itu harus diselesaikan oleh kekuasaan yang berlaku dalam masyarakat itu sendiri.

Dalam menjalankan hukum sehari-hari kita harus mempunyai suatu standar yang umum guna memperbaiki konsekuensi-konsekuensi dari suatu tindakan yang dilakukan orang dalam hubungannya satu sama lain.¹⁹

¹⁷ Satjipto Rahardjo, Op. Cit, Hal. 217

¹⁸ Loc. It.

¹⁹ Friedmann. *Legal Theory*, (London :Steven & Sons, 1955), Hal.10

Dengan demikian apabila dikaitkan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan tesis ini maka dalam hal penyelesaian masalah yang ada tidak hanya memandang dari segi bekerjanya hukum secara otonom, akan tetapi memandang bekerjanya hukum itu sebagai bagian dari bekerjanya segi-segi kehidupan masyarakat lainnya, seperti ekonomi, sosial, politik, budaya dan lain sebagainya, dimana rasa keadilan ada pada kenyataan di masyarakat. Oleh karena itu rasa keadilan berada di masyarakat, bukan pada peraturan perundang-undangan.

2.5.2. Keadilan dalam Masyarakat

Secara teoritis penggusuran tanah untuk kepentingan swasta adalah sesuatu yang sangat lain dengan kepentingan umum, dalam hal ini kepentingan pemerintah. Tetapi dalam kenyataannya proyek-proyek swasta seringkali ditetapkan hanya dengan suatu Surat Keputusan (SK) sebagai proyek yang mewakili dan menunjang kepentingan umum. Dari SK inilah keadilan benar-benar dipertaruhkan, karena sebelumnya telah ditegaskan bahwa kepentingan swasta adalah sejajar dengan kepentingan swasta lainnya dan bukan dengan kepentingan umum (pemerintah). Oleh karena itu secara teoritis transaksinya bersifat keperdataan murni dan bukan berubah mewakili kepentingan umum.

Keberadaan Panitia Pengadaan Tanah secara teknis-yuridis hanya membantu dan menjembatani kepentingan umum agar terlaksana dengan baik dan mencapai sasarannya dengan tepat, sehingga agar salah satu pihak tidak ada yang terkondisikan untuk menjadi rendah posisi tawarnya. Jadi siapa yang

lemah harus didukung dan diarahkan, bukan sebaliknya hanya mengikuti logika ekonomi saja yang menutup mata keadilan dan kemanusiaan dalam masyarakat.

Bagi pemilik tanah tingkat pentingnya pemberian ganti kerugian bukanlah pada prosedur yang digunakan tetapi lebih kepada besarnya ganti kerugian itu sendiri, apakah sesuai dengan apa yang telah dikorbankan oleh pemilik tanah atau tidak. Oleh karena itu keadilan dalam masyarakat khususnya yang menyangkut pemberian ganti kerugian dalam pengadaan tanah bukan terletak pada prosedur pelaksanaannya.

BAB III

METODE PENELITIAN

Penulisan ilmiah atau tesis agar mempunyai nilai ilmiah, maka perlu diperhatikan syarat-syarat metode ilmiah. Secara epistemologis, ilmiah atau tidak suatu tesis adalah dipengaruhi oleh pemilihan dan penggunaan metode penulisan, bahan atau data kajian serta metode penelitian.

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten melalui proses penelitian tersebut perlu diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.¹⁵

Oleh karena itu dalam penulisan tesis ini, penulis menggunakan metodologi penulisan sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Untuk memperoleh suatu pembahasan sesuai dengan apa yang terdapat di dalam tujuan penyusunan bahan analisis, maka dalam penulisan tesis ini menggunakan metode pendekatan secara Yuridis Sosiologis, yaitu penelitian hukum dengan cara pendekatan fakta yang ada dengan jalan mengadakan pengamatan dan penelitian dilapangan kemudian dikaji dan ditelaah berdasarkan

¹⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press, 1985), Hal. 1

peraturan perundang-undangan yang terkait sebagai acuan untuk memecahkan masalah.¹⁶

Dalam hal penyelesaian masalah mengenai Pemberian Ganti Rugi Dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo Di Wilayah Kabupaten Boyolali tidak hanya dari segi bekerjanya hukum secara otonom, akan tetapi memandang bekerjanya hukum itu sebagai bagian dari bekerjanya segi-segi kehidupan masyarakat lainnya, seperti ekonomi, sosial, politik, budaya dan lain sebagainya, dimana rasa keadilan ada pada kenyataan di masyarakat. Oleh karena itu rasa keadilan berada di masyarakat, bukan pada peraturan perundang-undangan.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam penulisan tesis ini berupa penelitian deskriptif analitis. Deskriptif dalam arti bahwa dalam penelitian ini penulis bermaksud untuk menggambarkan dan melaporkan secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan Pemberian Ganti Rugi Dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo Di Wilayah Kabupaten Boyolali, sedangkan analitis berarti mengelompokkan, menghubungkan dan memberi tanda pada Pemberian Ganti

¹⁶ Rony Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), Hal. 52

Rugi Dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo (Studi Kasus Di Wilayah Kabupaten Boyolali).

3. Populasi dan Metode Penentuan Sampel

3.1. Populasi

Populasi adalah seluruh obyek atau seluruh individu atau seluruh gejala atau seluruh kejadian atau seluruh unit yang akan diteliti.¹⁷

Populasi dalam penelitian ini adalah semua pihak yang terkait dengan Pemberian Ganti Rugi Dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo Di Wilayah Kabupaten Boyolali, yaitu seratus masyarakat yang tanahnya dibebaskan untuk pembangunan Proyek waduk Kedung Ombo dan instansi pemerintah. Oleh karena itu dengan menggunakan populasi tersebut akan diperoleh data yang akurat dan tepat dalam penulisan tesis ini.

3.2. Metode Penentuan Sampel

Penarikan sampel merupakan suatu proses dalam memilih suatu bagian dari suatu populasi yang berguna untuk menentukan bagian-bagian dari obyek yang akan diteliti. Untuk itu, untuk memilih sampel yang representatif diperlukan teknik sampling.

¹⁷ Rony Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), Hal. 44

Dalam penelitian ini, teknik penarikan sampel yang dipergunakan adalah purposive sampling maksud digunakan teknik ini agar diperoleh subyek-subyek yang ditunjuk sesuai dengan tujuan penelitian.

Berdasarkan hal tersebut, maka sample penelitian adalah Pemberian Ganti Rugi Dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo Di Wilayah Kabupaten Boyolali yang pengambilan secara purposive.

Oleh karena itu, berdasarkan sample tersebut diatas maka yang menjadi responden dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- (1) Seratus warga masyarakat yang menempati relokasi Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali;
- (2) Kepala Desa Kedungrejo;
- (3) Kepala Desa Kedungmulyo;
- (4) Kepala Desa Kemusu;
- (5) Kepala Desa Genengsari;
- (6) Camat Kemusu;
- (7) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali;
- (8) Panitera Pengadilan Negeri Kabupaten Boyolali;

4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan hal yang sangat erat hubungannya dengan sumber data, karena melalui pengumpulan data ini akan diperoleh

data yang diperlukan untuk selanjutnya dianalisa sesuai dengan yang diharapkan.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut :

1) Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat.

Data primer diperoleh dengan :

(a) Wawancara, yaitu cara memperoleh informasi dengan bertanya

langsung pada pihak-pihak yang diwawancarai terutama orang-orang yang berwenang, mengetahui dan terkait dengan pemberian ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo Wilayah Kabupaten Boyolali.

Sistem wawancara yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah wawancara bebas terpimpin, artinya terlebih dahulu dipersiapkan daftar pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan.¹⁸

(b) Daftar pertanyaan, yaitu daftar pertanyaan yang diajukan kepada orang-orang yang terkait dengan pemberian ganti rugi atas tanah dalam pengadaan tanah untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung

¹⁸ Soetrisno Hadi, *Metodologi Research Jilid II*, (Yogyakarta : Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, 1985). Hal. 26

Ombo Wilayah Kabupaten Boyolali untuk memperoleh jawaban secara tertulis. Dalam hal ini, daftar pertanyaan diberikan kepada masyarakat yang menempati relokasi disekitar Waduk Kedung Ombo Wilayah Kabupaten Boyolali.

2) Data sekunder

Data sekunder adalah data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer yang diperoleh dari perpustakaan dan koleksi pustaka pribadi penulis, yang dilakukan dengan cara studi pustaka atau literatur. Data sekunder terdiri dari :

(a) Bahan-bahan hukum primer, meliputi :

1. Peraturan perundang-undangan, yaitu :

- i. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria;
- ii. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada Diatasnya;

2. Peraturan Pemerintah, meliputi :

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti-Kerugian;

3. Peraturan Presiden yaitu Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

4. Keputusan Presiden, yaitu Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;

5. Peraturan Menteri :

- a. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah;
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara;
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

(b) Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, meliputi :

1. Buku-buku mengenai Pendaftaran Tanah, Hukum Agraria Indonesia Sejarah dan Perkembangannya, buku tentang Penyelesaian sengketa Pertanahan, buku tentang Metodologi Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah serta buku-buku mengenai Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Selain itu, dalam penulisan tesis ini juga digunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia.
2. Makalah dan Artikel, meliputi makalah tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa dan makalah tentang pokok-pokok pikiran mengenai penyelesaian konflik agraria yang hasil dari

Lokakarya Persiapan Pembentukan Komite Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria.

5. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi dokumen pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.¹⁹

Dalam penarikan kesimpulan, penulis menggunakan metode deduktif. Metode deduktif adalah suatu metode menarik kesimpulan dari yang bersifat umum menuju penulisan yang bersifat khusus.

6. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan tesis yang berjudul **“Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi Dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo Di Wilayah Kabupaten Boyolali”** (Kajian Sosio-Yuridis pada

¹⁹ Soeryono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta :UI Press, cetakan 3, 1998) Hal. 10

efektifitas hukum guna melindungi golongan yang lemah dalam masyarakat)
sistematikanya adalah sebagai berikut :

BAB I. PENDAHULUAN, pada bab ini akan diuraikan tentang alasan pemilihan judul, permasalahan, tujuan penelitian dan kegunaan penelitian serta sistematikan penulisan.

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA, pada bab ini berisi teori-teori dan peraturan-peraturan sebagai dasar hukum yang melandasi pembahasan masalah-masalah yang akan dibahas yaitu tentang hak-hak atas tanah menurut UUPA khususnya Hak Milik, pengertian pengadaan tanah dan pemberian ganti rugi serta konsinyasi.

BAB III. METODE PENELITIAN, menguraikan secara jelas tentang metode penelitian yang dilakukan meliputi metode pendekatan, spesifikasi penelitian, populasi, teknik penentuan sample dan teknik pengumpulan data serta analisa data.

BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, dalam hal ini akan diuraikan tentang hasil penelitian mengenai gambaran umum Kabupaten Boyolali khususnya Waduk Kedung Ombo dan pelaksanaan pemberian ganti rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali serta Hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali, kemudian upaya hukum yang dilakukan pemerintah maupun masyarakat dalam

pelaksanaan pemberian ganti rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali.

BAB V. PENUTUP, merupakan kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan terhadap permasalahan yang telah diuraikan, serta saran dari penulis berkaitan dengan Pemberian Ganti Rugi Dalam Rangka Pengadaan Tanah Untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo Di Wilayah Kabupaten Boyolali.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Hasil Penelitian

4.1.1. Gambaran Umum Kabupaten Boyolali

4.1.1.1. Keadaan Geografis

Kabupaten Boyolali merupakan salah satu kabupaten dari 35 Kabupaten/Kota di Wilayah Propinsi Jawa Tengah yang terletak pada posisi $110^{\circ} 22' - 110^{\circ} 50'$ Bujur Timur dan $7^{\circ} 36' - 7^{\circ} 71'$ Lintang Selatan dengan ketinggian antara 75 – 1500 meter diatas permukaan air laut. Wilayah Kabupaten Boyolali berbatasan langsung dengan dengan :

- sebelah Utara : Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Semarang;
- sebelah Timur : Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sragen serta Kabupaten Sukoharjo;
- sebelah Barat : Kabupaten Magelang dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;
- sebelah Selatan : Kabupaten Klaten dan Kabupaten Sukoharja serta Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Luas wilayah Kabupaten Boyolali mencapai 101.510,1 Ha dengan struktur wilayah berbukit hingga bergunung disebelah Barat dan Selatan merupakan dataran subur yang luas kearah Utara dan Timur.

4.1.2. Profil Teknis Waduk Kedung Ombo

Secara geografis Waduk Kedung Ombo (WKO) akan membendung alur Sungai Serang tepat berada di Desa Rambat dan Desa Kalabancar Kabupaten Grobogan, dengan wilayah genangan pada garis ketinggian air 92,5 meter yang menyangkut kawasan 22 desa dalam Wilayah Kabupaten Boyolali, yaitu Kecamatan Kemusu meliputi 9 desa dan Kabupaten Sragen, yaitu Kecamatan Miri dan Kecamatan Sumber Lawang masing 6 desa dan 5 desa, serta Kabupaten Grobogan, yaitu Kecamatan Geyer meliputi 2 desa.

Masing-masing desa yang terkena proyek WKO, ada beberapa desa yang tergenang seluruhnya dan ada juga yang tergenang sebagian saja. Wilayah yang tergenang sebagian inilah banyak menimbulkan permasalahan yang intens dan berkepanjangan, seperti di Wilayah Kecamatan Kemusu Kabupaten Boyolali dan Kecamatan Miri Kabupaten Sragen.

Pembangunan WKO merupakan bagian integral dari Proyek Jratunsehuna yang merupakan singkatan dari lima sungai besar di Jawa Tengah, yaitu Jragung, Tuntang, Serang, Lusi dan Juwana yang mencakup

wilayah 3 (tiga) “Karesidenan” yaitu Semarang, Pati dan Surakarta, yang meliputi 9 (sembilan) Kabupaten. Secara administrasi-wilayah, WKO tepat berada di wilayah pertemuan 3 (tiga) kabupaten, yaitu Boyolali, Sragen dan Grobogan dengan membendung Sungai Serang dan Sungai Uter. Dengan letak kewilayahan yang berbeda ini, maka membawa konsekuensi yang tidak ringan dalam membangun dan menyelesaikan konflik yang timbul.

Letak lembah Sungai Serang yang merupakan sungai utama WKO berada antara $6,40^{\circ}$ – $70,40^{\circ}$ Lintang Selatan dan $110,25^{\circ}$ – $110,45^{\circ}$ Bujur timur. Sebelah utara WKO merupakan dataran rendah dengan ketinggian antara 50 – 94 DPL, sedangkan sebelah selatan merupakan dataran yang relatif tinggi dengan ketinggian antara 94 – 292 DPL yang merupakan pegunungan kecil dan beberapa bukit, seperti Gunung Rendeng, Gunung Gedat dan lain sebagainya.

Luas genangan WKO apabila ketinggian air mencapai elevasi 95,0 meter mencapai seluas 6,125 Ha, luas tersebut identik dengan luas tanah yang harus dibebaskan. Untuk Wilayah Kabupaten Boyolali tanah yang harus dibebaskan seluas 3.182 Ha yang meliputi 10 (sepuluh) desa, yaitu Wonoharjo, Lemahireng, Watugede, Nglanji, Genengsari, Kemusu, Ngrakum, Sarimulyo, Bawu dan Klewor.

Untuk daerah genangan WKO yang berada di Wilayah Kabupaten Boyolali mempunyai tanah yang relatif lebih subur dibandingkan dengan

daerah-daerah lainnya, karena wilayah tersebut lebih dekat dengan Gunung Merapi yang mencakup 3 (tiga) wilayah, yaitu Kabupaten Magelang, Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Sleman.

Sebagai waduk terbesar, WKO mempunyai ciri bangunan teknis yang “*eksklusif*” lain daripada yang lain. Bangunannya berbentuk “*Tapal Kuda*” yang terdiri dari tubuh bendungan utama sepanjang 1,6 Km, bangunan pelimpah, bangunan penyadap dan pembangkit tenaga listrik serta terowongan pengelak. WKO diperkirakan mempunyai daya tampung air sebesar 635 juta meter kubik dengan luas permukaan waduk sekitar 4,7 Km². Ketinggian permukaan air diharapkan minimal 64,50 meter dan maksimal 90 meter, sedangkan tinggi rata-rata 73,50 meter. Oleh karena itu, waduk akan meluap apabila ketinggian air mencapai elevasi 95 meter.

4.2. Pembahasan

4.2.1. Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali

Selama ini pembebasan tanah untuk keperluan pembangunan bagi kepentingan umum menggunakan landasan hukum Keppres 55/1993 yang sebelumnya menggunakan PMDN No.15/1975 dan terakhir telah disempurnakan dengan Inpres No.36/2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi

Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, khusus untuk pembangunan Waduk Kedung Ombo pelaksanaannya dimulai dengan menggunakan landasan hukum PMDN No.15/1975 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah yang pada prinsipnya proses pembebasan tanah dilakukan dengan jalan musyawarah.

Apabila tidak terjadi kesepakatan antara pemerintah dengan pihak pemilik tanah mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian, maka menurut ketentuan lokasinya dipindahkan ketempat lain. Dalam pembebasan tanah yang perlu dipikirkan adalah pihak yang terkena pembebasan tanah, dalam hal ini yang terkena pembebasan tanah diharapkan tidak mengalami kemunduran baik secara sosial maupun ekonomi.

Untuk masalah ini pemerintah berpedoman pada tatacara pembebasan tanah yang pada saat itu, yaitu PMDN No.15/1975 jo. PMDN No.1/1975. Pasal 1 ayat (5) dan (6) PMDN No.15/1975 mengatur tentang adanya pemberian ganti rugi untuk yang dibebaskan guna pembangunan untuk kepentingan umum, akan tetapi tidak diatur tentang pengertian dari ganti rugi tersebut.

Dengan berlakunya Keppres No.55/Tahun 1993, maka PMDN No.15/1975 telah disempurnakan/diperbaiki kelemahan-kelemahan yang terdapat didalamnya. Pasal 1 butir 7 Keppres No.55/1993 menyatakan

bahwa yang dimaksud dengan ganti rugi adalah penggantian atas nilai tanah dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan sebagai akibat dari pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Pembebasan tanah ini dilakukan oleh Panitia Pembebasan Tanah yang dibentuk sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku dan ditetapkan sebagai bagian dari kegiatan Proyek Induk Pengembangan Wilayah Sungai (PWS) Iragung, Tuntang, Serang, Lusi dan Juwana (Jratunsehuna).

Panitia Pembebasan Tanah telah mengadakan musyawarah dengan sejumlah warga, khususnya pemilik tanah dan bangunan serta tanaman termasuk melalui perangkat desa, akan tetapi tidak semua warga menyepakati hasil-hasil musyawarah.

Dari 100 responden, 60% menjawab bahwa penduduk dipaksa menandatangani hasil pendataan tanah, rumah dan bangunan, mereka sama sekali tidak pernah diajak bermusyawarah. Oleh karena penetapan ganti rugi cenderung sepihak, maka sejumlah warga tidak mau datang dalam pertemuan dengan Panitia Pembebasan Tanah. Sedangkan 40% responden menjawab tidak pernah diajak bermusyawarah untuk membicarakan nilai ganti rugi, warga hanya diundang kemudian disudahi sebuah amplop yang berisi uang serta tulisan "*jer busuki muru beya*".

Di sini ada kepentingan-kepentingan yang perlu diperhatikan yang pelaksanaannya tidak mudah karena menghadapi kepentingan yang berbeda bahkan kepentingan-kepentingan tersebut saling bertentangan atau bertolak belakang. Dalam hal tidak diperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi, Pimpinan Proyek dapat mengambil langkah menggunakan lembaga penawaran diikuti dengan konsinyasi uang ganti rugi pada pengadilan negeri setempat.²⁰

Secara garis besar Konsinyasi adalah penawaran pembayaran tunai diikuti dengan penyimpanan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1404-1412 KUH Perdata. Berdasarkan ketentuan tersebut diatas dapat disimpulkan beberapa hal, antara lain sebagai berikut :

- a. Penawaran pembayaran tunai yang diikuti oleh penyimpanan (Konsinyasi) terjadi apabila dalam suatu perjanjian, kreditur tidak bersedia menerima prestasi yang dilakukan oleh debitur. Wanprestasi pihak kreditur ini disebut "*mora kreditoris*".²¹
- b. Penawaran sah bilamana telah memenuhi syarat bahwa utang telah dibuat. Ini berarti bahwa penawaran hanya dikenal bila sudah ada

²⁰ Ari Partono, *Wawancara Pribadi*, Pimpinan Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo, 1 Desember 2005.

²¹ Mariam Darus Badruzaman, Op. Cit, Hal. 171

hubungan hutang-piutang. Jelaslah bahwa lembaga konsinyasi bersifat limitatif.²²

Selanjutnya Pasal 17 ayat (2) Keppres No.55/Tahun 1993 menyatakan bahwa dalam hal tanah, bangunan, tanaman atau benda yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki bersama-sama oleh beberapa orang, sedangkan satu atau beberapa orang dari mereka tidak dapat ditemukan, maka ganti kerugian yang menjadi hak orang yang tidak dapat diketemukan tersebut dikonsinyasikan di pengadilan negeri setempat oleh instansi pemerinatah yang memerlukan tanah.

Dari ruang lingkup Keppres No.55/Tahun 1993 jelas diketahui bahwa peraturan pengadaan tanah ini hanya berlaku bagi pengadaan tanah yang dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum. Oleh karena itu konsinyasi hanya bisa diterapkan untuk pembayaran ganti kerugian untuk pengadaan tanah dilakukan oleh Instansi Pemerintah untuk kepentingan umum, dengan catatan memang telah ada kesepakatan diantara kedua belah pihak: yang membutuhkan tanah dan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda yang ada di atas tanah tersebut.²³

²² Oloan Sitorus, dalam SKH Sinar Indonesia Baru, 6 Juli 1994

²³ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Op. Cit, Hal. 59

Berdasarkan hasil penelitian, pelaksanaan pemberian ganti rugi untuk pembebasan tanah dalam rangka pembangunan Waduk Kedung Ombo (WKO) dilaksanakan dengan cara antara lain pembayaran melalui Panitia Pembebasan Tanah yang dituangkan dalam suatu berita acara pembayaran ganti rugi dan pemberian konsinyasi yang dititipkan pada Pengadilan Negeri Boyolali.²⁴

Oleh karena itu berdasarkan kenyataan dilapangan, pelaksanaan pembangunan Waduk Kedung Ombo yang dilaksanakan mulai tahun 1982 menggunakan landasan hukum PMDN No.15/1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Hal ini dikarenakan peraturan tersebut merupakan peraturan yang berlaku pada saat itu, sedangkan Keppres No. 55/1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum berlaku setelah selesai pelaksanaan pembangunan Waduk Kedung Ombo.

²⁴ Harnani, *Wawancara Pribadi*, Ketua Pengadilan Negeri Boyolali, 3 Desember 2005.

4.2.2. Hambatan-hambatan yang timbul dalam Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali

A. Penyebab Ketidaksepakatan

Menurut Ahmad Husein Hasibuan ada 2 (dua) kendala yang terdapat dalam pelaksanaan pembebasan tanah: faktor psikologis masyarakat dan faktor dana. Kendala yang merupakan faktor psikologis masyarakat adalah :²⁵

- 1) Masih ditemui sebagian pemilik/yang menguasai tanah beranggapan Pemerintah tempat bermanja-manja meminta ganti-rugi, karenanya meminta ganti-rugi yang tinggi, tidak memperdulikan jiran/tetangga yang bersedia menerima ganti-rugi yang dimusyawarahkan;
- 2) Masih ditemui pemilik yang menguasai tanah beranggapan pemilikan tanahnya adalah mulia dan sakral, sehingga sangat enggan melepaskannya walau dengan ganti-rugi, karenanya mereka bertahan meminta ganti-rugi yang sangat tinggi;
- 3) Kurangnya kesadaran pemilik/yang menguasai tanah tentang pantasnya mengutamakan kepentingan umum daripada kepentingan sendiri. Selanjutnya, kendala yang merupakan faktor dana adalah

²⁵ Ahman Husein Hasibuan. *Masalah Perkotaan Berkaitan dengan Urbanisasi dan Penyediaan Tanah*. Makalah 1986 : Hal. 6-7.

keterbatasan dana pembebasan tanah sehingga tidak mampu membayar ganti-kerugian dengan harga wajar menurut pasar umum setempat.

Dari berbagai kendala di atas dapat diketahui bahwa konsentrasi permasalahan pembebasan tanah (sekarang pelepasan atau penyerahan hak) terletak pada besarnya ganti kerugian. Di satu sisi pihak pemilik/yang menguasai tanah menginginkan besarnya ganti-kerugian sesuai dengan harga pasar setempat, sementara di sisi lain masih terbatasnya dana Pemerintah yang tersedia untuk pembebasan tanah.²⁶

Penulis berpendapat, ganti-kerugian menjadi masalah dalam pelaksanaan pelepasan atau penyerahan hak lebih dikarenakan oleh faktor dana daripada faktor psikologis masyarakat. Ini terbukti, antara lain, bahwa selama ini yang menjadi permasalahan dalam pembebasan tanah (sekarang pelepasan atau penyerahan hak) bukanlah mengenai ada-tidaknya kesediaan pemilik/yang empunya tanah melepaskan atau menyerahkan hak atas tanahnya kepada instansi Pemerintah yang membutuhkan, apalagi tanah yang dibutuhkan akan digunakan untuk kepentingan umum, melainkan karena pemegang hak atas tanah menganggap bahwa ganti-kerugian yang ditawarkan kepada mereka

²⁶ Oloan Sitorus, dalam SKH Analisa, 31 Mei 1993

tidak sesuai dengan harga pasar setempat (umum), sehingga dinilai terlalu rendah atau tidak wajar.

Rendahnya jumlah ganti-kerugian yang ditawarkan dalam setiap pelaksanaan pembebasan tanah selama ini (sebelum berlakunya Keppres No. 55 Tahun 1993), karena memang PMDN No. 15 Tahun 1975 menyatakan bahwa dasar perhitungan ganti-kerugian adalah musyawarah dengan memperhatikan harga-dasar. Padahal sebagaimana diketahui, harga dasar selalu jauh di bawah harga pasar setempat.

Menyadari ketidakcocokan dasar perhitungan itulah, maka Keppres No. 55/Tahun 1993 mengadakan perubahan dengan menentukan bahwa dasar perhitungan ganti-kerugian sekarang ini adalah musyawarah yang didasarkan atas nilai nyata dan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak.

Dalam pelepasan atau penyerahan hak, kesepakatan ganti-kerugian dan kesediaan menyerahkan tanah merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.²⁷ Dengan demikian ketidaksepakatan mengenai ganti-kerugian sama halnya dengan ketidaksempurnaan pelepasan atau penyerahan hak sebagai suatu tindakan hukum. Tegasnya, perbuatan itu belum sah secara hukum.

²⁷ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Op. Cit, Hal. 48

Begitu mutlaknya peranan kesepakatan mengenai ganti-kerugian dalam pelepasan atau penyerahan hak, sehingga di dalam Keppres No. 55 Tahun 1993 dan peraturan pelaksanaannya yakni Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 terlihat rincian tahapan upaya menyelesaikan ketidaksepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti-kerugian dengan jelas.

B. Penyelesaian Ketidaksepakatan

Penyelesaian ketidaksepakatan mengenai ganti-kerugian menurut Keppres No. 55 Tahun 1993 pada dasarnya dilakukan dengan 3 (tiga) tahap, yakni: melalui keputusan Panitia, keputusan Gubernur dan Usul Pencabutan Hak. Keputusan Panitia Pasal 19 Keppres No. 55 Tahun 1993 menyatakan bahwa "Apabila musyawarah telah diupayakan berulang kali dan kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti-kerugian tidak tercapai, Panitia Pengadaan Tanah mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti-kerugian, dengan sejauh mungkin memperhatikan pendapat, keinginan, saran dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah."

Ketentuan di atas hanya memberi wewenang kepada Panitia Pengadaan Tanah (selanjutnya selalu disebut Panitia) membuat keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti-kerugian manakala musyawarah telah diupayakan berulang kali namun tidak tercapai

kesepakatan. Paling tidak musyawarah itu sudah 2 (dua) kali dilaksanakan. Yang pertama, dilaksanakan untuk semua pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah; dan kedua, musyawarah yang khusus dilaksanakan hanya bagi pihak-pihak yang belum menyetujui ganti-kerugian.

Selain itu, keputusan Panitia harus tetap berdasarkan nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan Nilai Jual Obyek Pajak dan faktor yang mempengaruhi harga tanah serta, yang tidak kalah pentingnya, pendapat, saran, keinginan dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah. (Pasal 18 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994).

Keputusan Panitia tentang bentuk dan besarnya ganti-kerugian yang bermaksud menyelesaikan ketidaksepakatan mengenai ganti-kerugian, bukan merupakan keputusan yang bersifat final dan dapat dipaksakan kepada pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah. Oleh karena itu, terhadap keputusan Panitia tersebut, dapat diajukan keberatan kepada Gubernur.

Tegasnya Pasal 20 ayat (1) Keppres No. 55 Tahun 1993 menyatakan:

"Pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan Panitia Pengadaan Tanah dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur KDH Tk I disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatan tersebut."

Pasal 22 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 lebih merinci siapakah yang berhak mengajukan keberatan. Dikatakan bahwa pengajuan keberatan bukan hanya dilakukan oleh pemegang hak atas tanah, akan tetapi juga pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah itu.

Sebagaimana dinyatakan Pasal 20 ayat (1) Keppres No. 55 Tahun 1993, pengajuan keberatan terhadap keputusan Panitia disertai dengan penjelasan mengenai sebab-sebab dan alasan keberatan tersebut. Hal itu merupakan sesuatu yang wajar, agar Gubernur semakin diperkaya data dan informasinya sebagai bahan dalam menetapkan keputusan untuk menyelesaikan keberatan yang mempunyai tanah, bangunan/tanaman/benda-benda lainnya terhadap besarnya ganti-kerugian yang diputuskan oleh Panitia.

Kemudian yang menjadi pertanyaan selanjutnya adalah, bagaimanakah hukumnya kalau mereka tidak mau menerima, tetapi tidak mengajukan keberatan? Apakah dengan keadaan yang demikian mereka dianggap menerima keputusan Panitia? Pasal 22 ayat (2) Peraturan

Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional 1 Tahun 1994 menjawab pertanyaan di atas, yang menyatakan:

"Pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan, yang tidak mengambil ganti-kerugian setelah diberitahukan secara tertulis oleh Panitia sampai 3 (tiga) kali tentang Keputusan Panitia..... dianggap keberatan terhadap keputusan tersebut."

Dalam hal semacam ini berarti bahwa pihak yang tidak menyetujui ganti kerugian menunjukkan sikap "hanya menolak saja" dan itu bukan merupakan kelalaian hukum,²⁸ Artinya, secara hukum, sikap "hanya menolak saja" berarti tidak menerima keputusan Panitia, dan dengan demikian dianggap "telah mengajukan keberatan". Tegasnya, dengan tidak diambilnya ganti-kerugian padahal telah diberitahukan secara tertulis sampai 3 (tiga) kali, secara hukum pihak yang tidak menyetujui ganti-kerugian itu telah melakukan suatu perbuatan hukum yaitu: menolak ganti-kerugian itu.

Setelah menerima keberatan yang dinyatakan secara tegas oleh pihak yang tidak menyetujui ganti-kerugian atau laporan keberatan (bagi pihak yang "hanya menolak saja"), Gubernur meminta pertimbangan Panitia Pengadaan Tanah Propinsi. Sebelum Panitia Pengadaan Tanah Propinsi mengajukan usul penyelesaian terhadap keberatan atas

²⁸ Oloan Sitorus dan Dayat Limbong, Op. Cit. Hal. 50

keputusan Panitia, maka Panitia Pengadaan Tanah Propinsi meminta penjelasan kepada Panitia mengenai proses pelaksanaan pengadaan tanah terutama mengenai bentuk dan besarnya ganti-kerugian dan bilamana dianggap perlu dapat melakukan penelitian ke lapangan.

Gubernur mengupayakan pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan menyetujui bentuk dan besarnya ganti-kerugian yang diusulkan Panitia Pengadaan Tanah Propinsi. Namun apabila masih terdapat yang tidak menyetujui penyelesaian sebagaimana diusulkan Panitia Pengadaan Tanah Propinsi, Gubernur mengeluarkan keputusan bagi mereka dengan mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia. Selanjutnya, keputusan Gubernur ini disampaikan kepada pemegang hak atas tanah dan pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan, instansi yang memerlukan tanah dan Panitia.

Kemudian para pihak (yang tidak menyetujui keputusan Panitia), menyampaikan pendapatnya secara tertulis kepada Gubernur mengenai keputusan yang "mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia" tersebut. Dan apabila masih terdapat pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/ atau benda-benda lain yang keberatan terhadap keputusan Gubernur itu, instansi Pemerintah yang memerlukan

tanah melaporkan keberatan tersebut dan meminta petunjuk mengenai kelanjutan rencana pembangunan kepada pimpinan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen yang membawahnya.

Tentunya, pimpinan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen yang membawahi instansi Pemerintah yang membutuhkan tanah segera memberikan tanggapan tertulis mengenai bentuk dan besarnya ganti-kerugian tersebut serta mengirimkannya kepada instansi Pemerintah yang memerlukan tanah, dengan tembusan kepada Gubernur yang bersangkutan.

Apabila pimpinan Departemen/Lembaga Non Departemen dari instansi Pemerintah yang memerlukan tanah menyetujui permintaan pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan, Gubernur mengeluarkan keputusan mengenai revisi bentuk dan besarnya ganti-kerugian sesuai kesediaan atau persetujuan tersebut.

Dengan demikian, ada 2 (dua) keputusan Gubernur tentang penyelesaian keberatan mengenai ganti-kerugian yang diputuskan Panitia yakni:

1. keputusan yang mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia,
2. keputusan mengenai revisi bentuk dan besarnya ganti-kerugian sesuai dengan kesediaan atau persetujuan pimpinan

Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen yang membawahi instansi Pemerintah yang memerlukan tanah.

Apabila dicermati Pasal 23 ayat (8) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994, terhadap keputusan Gubernur yang bersifat mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia masih tetap diberikan kesempatan kepada para pihak (yang belum memberi persetujuannya) untuk menyampaikan pendapatnya secara tertulis kepada Gubernur.

Bagaimana jika, mereka yang belum menyetujui ganti-kerugian itu tidak menyampaikan pendapatnya secara tertulis? Sesuai dengan hukum perikatan sebagai dasar hukum materiel pelaksanaan pelepasan atau penyerahan hak, maka mereka yang tidak menyampaikan pendapatnya secara tertulis itu dianggap tidak menerima keputusan yang dibuat oleh Gubernur.

Begitu pula terhadap keputusan Gubernur tentang revisi bentuk dan besarnya ganti-kerugian, jika mereka tidak menyetujui keputusan mengenai revisi ini, namun tidak mengajukan pertimbangan tertulis, maka mereka pun dianggap tidak menerima ganti-kerugian itu.

Sebagaimana disebutkan bahwa dasar hukum materiel pelepasan atau penyerahan hak adalah hukum perikatan, dengan demikian sesungguhnya keputusan Gubernur, baik berupa keputusan

yang mengukuhkan atau mengubah keputusan Panitia, ataupun keputusan revisi bentuk dan besarnya ganti-kerugian, bukan merupakan keputusan yang bersifat final dan dapat dipaksakan kepada para pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, tanaman dan/atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah yang bersangkutan.

Keppres No. 55 Tahun 1993 menunjukkan secara jelas bahwa apa yang ditetapkan oleh Gubernur dalam acara pelepasan atau penyerahan hak itu bukanlah putusan yang final. Diberikan kesempatan kepada yang mempunyai tanah untuk mengajukan keberatan, karena acara pelepasan atau penyerahan hak, sebagaimana jual-beli, adalah cara memperoleh tanah atas dasar kesepakatan. Dalam keadaan yang mempunyai tanah tetap menolak, pilihan adalah: proyek dibatalkan, dicarikan lokasi lain, atau kalau tidak dapat diselenggarakan di lokasi lain ditempuh acara pencabutan hak.²⁹

Tegasnya, Pasal 21 ayat (1) Keppres No. 55 Tahun 1993 menyatakan:

"Apabila upaya penyelesaian yang ditempuh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I tetap tidak dapat diterima oleh pemegang hak atas tanah dan lokasi pembangunan yang bersangkutan tidak dapat dipindahkan, maka Gubernur Kepala Daerah Tingkat I yang bersangkutan mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-

²⁹ *ibid.*

undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Diatasnya."

Pasal 27 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1994 menambahkan bahwa usul pencabutan hak atas tanah bisa, jika;

- a) lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan;
- b) sekurang-kurangnya 75% (tujuh puluh lima prosen) dari luas tanah yang diperlukan atau 75% (tujuh puluh lima prosen) dari jumlah pemegang hak telah dibayar ganti-ruginya.

Pasal 21 ayat (1), (2), dan (3) Keppres No. 55 Tahun 1993 menentukan secara garis besar tahapan usul pencabutan hak atas tanah sampai dengan permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah, seperti berikut ini:

- a. Gubernur mengajukan usul pencabutan hak atas tanah kepada Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Menteri Dalam Negeri, dengan tembusan kepada Menteri (atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen) dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Kehakiman;
- b. Setelah menerima usul pencabutan hak atas tanah di atas, Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri, Menteri (atau Pimpinan Lembaga

Pemerintah Non Departemen) dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Kehakiman;

- c. Permintaan untuk melakukan pencabutan hak atas tanah yang ditandatangani oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dan Menteri Dalam Negeri serta Menteri (atau Pimpinan Lembaga Pemerintahan Non Departemen) dari instansi yang memerlukan tanah dan Menteri Kehakiman disampaikan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada Presiden.

C. Pemikiran Penyelesaian Lain

Sebelum Keppres No. 55 Tahun 1993 diberlakukan ada pemikiran dari Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang intinya menyarankan bahwa untuk mengatasi, sedikit-tidaknya mengurangi permasalahan ketidaksepakatan mengenai besarnya ganti-kerugian dalam pembebasan tanah, maka perlu diperbaiki komposisi Panitia Pengadaan tanah.

Komisi II DPR berpendapat, untuk menghindari kesan bahwa dalam pembebasan tanah para pemilik tanah menjadi pihak yang dirugikan (karena kecilnya ganti-kerugian), maka para pemilik tanah atau kuasa hukumnya perlu diikutsertakan dalam Panitia Pembebasan Tanah.

Dalam komposisi Panitia Pembebasan Tanah yang sekarang ini, dimana begitu banyak pejabat, pembicaraan akan sulit menjadi dua arah. Untuk itu jumlah pejabat agar dikurangi, tetapi apabila perlu bisa ditambah dengan para pemuka masyarakat untuk mendampingi pihak pemilik tanah yang berhadapan dengan para anggota panitia dalam musyawarah.

Menurut Pendapat Boedi Harsono menyatakan bahwa mendudukan rakyat atau wakilnya sebagai anggota Panitia Pembebasan Tanah secara yuridis akan memperlemah kedudukan para pemilik tanah. Sebab putusan Panitia Pembebasan tanah akan mengikat mereka selaku anggota.³⁰

Jika dikaitkan dengan hukum perikatan sebagai dasar hukum materiel pembebasan tanah (sekarang pelepasan atau penyerahan hak), maka memasukkan pihak pemilik tanah atau wakilnya dalam komposisi Panitia Pembebasan Tanah justru akan memperlemah kedudukan para pemilik tanah dihadapkan dengan pihak yang membutuhkan tanah.

Dalam Panitia Pembebasan tanah berarti pihak pemilik tanah telah menundukkan diri pada setiap putusan Panitia Pembebasan Tanah. Dalam keadaan yang demikian tidak ada lagi hak pemilik tanah untuk menolak/tidak menerima setiap putusan Panitia Pembebasan Tanah.

³⁰ Boedi Harsono, Op. Cit. Hal. 77

Keppres No. 55 Tahun 1993 menyadari aspek hukum pelepasan atau penyerahan itu, sehingga di dalam komposisi keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah tidak ditemukan wakil dari pemilik tanah. Sebab, fungsi Panitia Pengadaan Tanah sekarang ini adalah sebagai mediator (penengah) antara pihak yang akan diambil tanahnya dengan pihak yang akan memperoleh tanah. Sesuatu yang *misplace* secara hukum jika menempatkan pihak yang mempunyai tanah sebagai mediator.

Selanjutnya, sebagaimana sudah kerap kali diberitakan oleh media massa ada beberapa pelaksanaan pembebasan tanah yang menyelesaikan ketidaksepakatan ganti-kerugian dengan menerapkan lembaga penawaran yang diikuti dengan konsinyasi sudah mendapat legitimasi dalam praktek pelaksanaan pembebasan tanah, dapat dilihat dari Surat Edaran Dirjen Anggaran No. SE. 124/A/1988 tanggal 1 Desember 1988 yang menyatakan agar bukti penitipan uang ganti-rugi kepada Pengadilan Negeri dilampirkan pada Surat Pertanggungjawaban (SPJP), sebagai bukti pengeluaran uang proyek.

4.2.3. Upaya hukum apa yang dilakukan pemerintah maupun masyarakat dalam Pelaksanaan Pemberian Ganti Rugi atas tanah yang dibebaskan untuk Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo di Wilayah Kabupaten Boyolali

4.2.3.1. Upaya hukum yang dilakukan pemerintah

Salah satu model penyelesaian masalah Kedungombo yang dilakukan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah adalah dengan cara merelokasi warga ke lahan pengganti. Kebijakan ini bersifat spesifik, karena hanya diberlakukan bagi warga Kedungombo yang belum bersedia/ tidak mau menerima konsinyasi ganti rugi. Jadi target utama pemerintah di sini adalah warga yang pada mulanya kebanyakan tergabung dalam Paguyuban Warga Kedungombo (PWK). Sedangkan untuk kelompok warga lainnya yang sebagian besar sudah menerima uang ganti rugi, pemerintah memberlakukan kebijakan rehabilitasi, yaitu memperbaiki atau membangun infrastruktur di bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan, sosial-budaya, dan sebagainya.

Hal yang wajar apabila pemerintah lebih memprioritaskan kebijakan relokasi ini bagi warga yang belum bersedia menerima ganti rugi. Sebab, seiring dengan penolakan tersebut, mereka memutuskan hidup di kawasan sabuk hijau selama belasan tahun. Padahal kawasan ini terlarang sebagai tempat hunian, sehingga pilihan bertahan di sabuk hijau

jelas sangat membahayakan keselamatan jiwa mereka. Kalau sejauh ini belum pernah terjadi hal-hal yang tidak diinginkan, itu tidak bisa dipakai sebagai alasan pembenar bahwa kawasan sabuk hijau boleh dijadikan hunian.

Tetapi yang menjadi persoalan adalah respon warga PWK yang tidak selalu sama dalam menyikapi (tawaran) kebijakan pemerintah ini. Bahkan perbedaan sikap ini menjadi salah satu pemicu keretakan hubungan antar anggota PWK, ditandai dengan keluarnya Darsono (versi lain mengatakan dikeluarkan) dari kelompok tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian Darsono memang tak sendirian, karena sikapnya itu didukung oleh mayoritas warga Dusun Kedungpring, Desa Kedungrejo, Kemusu, Boyolali. Pangkal persoalan bermula ketika Kelompok Darsono bersedia melakukan negosiasi dengan jajaran Pemerintah Propinsi Jawa Tengah, terutama mengenai rencana relokasi warga. Sikap Darsono dianggap sebagai suatu kemunduran dalam perjuangan PWK, sehingga benih-benih perpecahan pun tak mampu dibendung lagi.

Perubahan sikap Darsono terhadap pemerintah membuat kawan-kawannya di PWK jadi kurang senang, kendati sebenarnya ia mempunyai alasan kuat untuk berubah sikap. *Pertama*, karena pendekatan persuasif Gubernur Mardiyanto serta jajaran Pemerintah Propinsi Jawa Tengah

lainnya, terutama staf Bappedal Jawa Tengah, yang tiada henti beranjangsana menemui warga secara langsung di Kedungombo. *Kedua*, solusi relokasi yang ditawarkan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah dianggap cukup realistis daripada sekadar mempertahankan tuntutan ganti rugi yang tidak pernah berhasil dan hanya membuang biaya, waktu, energi dan pikiran; sementara keluarga mereka tetap membutuhkan makan dan masa depan.

Meski demikian, proses negosiasi yang dilakukan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah dan warga tidak begitu mulus. Banyak riak kecil yang menyembul di permukaan dan sesekali muncul deburan ombak yang cukup besar. Apabila tidak hati-hati, tidak sabar, dan tidak telaten, barangkali segala gagasan ideal bakal tenggelam, dan impian tetaplah menjadi impian.

Sebenarnya protes mereka tidak perlu, apabila dipikir secara jernih dan mengedepankan aspek kemanusiaan. Sebab anatomi persoalan di Kedungombo berbeda antara desa yang satu dan desa yang lainnya, sehingga konsep penanganan yang dilakukan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah pun berbeda.

Penanganan yang berbeda juga tidak terlepas dari perbedaan sikap antar kelompok warga terhadap kebijakan penguasa masa lalu, yang mana sebagian warga langsung menerima ganti rugi, sebagian mengambil

konsinyasi ganti rugi yang dititipkan di PN Boyolali, serta sebagian lagi sama sekali tidak mau mengambil konsinyasi ganti rugi. Warga Kedungpring memilih yang terakhir: tidak mau mengambil ganti rugi, bahkan selama 12 tahun bertahan di kawasan sabuk hijau.

Dalam kenyataannya menunjukkan bahwa pemberian ganti kerugian berupa uang dirasakan masih kurang adil bagi para pemegang hak atas tanah yang diambil tanahnya, hal ini disebabkan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) yang digunakan sebagai dasar penghitungan besarnya ganti kerugian tidak mencerminkan nilai yang sebenarnya dari tanah tersebut.

Oleh sebab itu penentuan nilai tanah didasarkan pada nilai pengganti yang ditetapkan oleh Pejabat Penilai Tanah yang hasil akhirnya dapat dimanfaatkan untuk memperoleh tanah dan bangunan yang semula dimiliki oleh yang bersangkutan atau mampu menghasilkan pendapat yang sama sebelum tanah tersebut diambilalih.³¹

Prinsip mereka memang harus dihargai, tetapi aturan internasional bahwa kawasan sabuk hijau terlarang untuk tempat hunian, yang juga dipersyaratkan Bank Dunia, jangan diabaikan. Pemerintah di masa lalu sudah punya komitmen dengan Bank Dunia, dan tak bisa diingkari oleh pemerintah sekarang, sebab berdampak luas terhadap

³¹ Maria S.W. Soemardjono, "Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah" dalam SKH Kompas 24 Maret 1994

perekonomian nasional. Prinsipnya kawasan sabuk hijau mesti dikosongkan, untuk keamanan dan keselamatan warga Kedungombo sendiri.

Dari pertimbangan di atas tersaji dua fakta sekaligus: kawasan sabuk hijau tak boleh dihuni, tetapi pemerintah tidak boleh menyalakan warga yang telanjur tinggal di kawasan terlarang itu (apalagi mereka pernah mengalami dua kejadian tak menyenangkan, yaitu perlakuan represif penguasa saat pembebasan tanah serta hidup miskin di kawasan sabuk hijau pascaperesmian waduk).

Dari bingkai inilah Pemerintah Propinsi Jawa Tengah bergerak untuk mencari penyelesaian yang bersifat menguntungkan kedua belah pihak (*win-win solution*). Apabila kemudian Pemerintah Propinsi memilih kebijakan relokasi, itu terjadi secara *bottom-up* melalui forum rembuk desa yang menyerap aspirasi mayoritas warga Kedungpring. Lebih dari itu, program relokasi menjadi solusi yang menggambarkan *win-win solution*.

Program relokasi ini tidak bisa dilakukan terhadap warga Kedungombo yang sudah menerima ganti rugi, baik pengambilan melalui konsinyasi di PN Boyolali maupun mereka yang bersedia mengikuti program transmigrasi, atau pindah ke permukiman pengganti yang disediakan pemerintah, serta pindah secara swadaya ke desa-desa terdekat.

Terhadap warga di luar Kedungpring, Pemerintah Propinsi mengambil kebijakan lain berupa program rehabilitasi, antara lain perbaikan infrastruktur, pengembangan usaha, bantuan kredit usaha dan pembangunan sarana sosial. Jadi, penanganan terhadap warga Kedungombo memang tidak dapat digeneralisasi, mengingat anatomi permasalahan dan kasusnya yang berbeda-beda.

Perbaikan hubungan tersebut dilakukan sekaligus dalam rangka menggali aspirasi warga dari hati ke hati, maupun menawarkan berbagai gagasan untuk meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat Kedungombo. Pemerintah Propinsi Jawa Tengah agaknya ingin melakukan rekonsiliasi dengan penduduk setempat, sembari mengajak mereka untuk lebih melihat tantangan ke depan dan sejenak "melupakan" masa lalu.

Prinsipnya apa yang dilakukan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah ini adalah untuk "*ngudhari benang ruwet*" (mengurai benang kusut) lewat pengembangan berbagai program berdasarkan kebutuhan serta aspirasi masyarakat untuk mencapai penghidupan yang lebih baik demi masa depan. Dalam mendukung serangkaian program peningkatan kesejahteraan warga Kedungombo, Pemerintah Propinsi menurunkan tim yang terdiri atas unsur Staf di bawah koordinasi Bappeda Jawa Tengah,

untuk mengawali upaya pendekatan terhadap warga. Upaya ini dilakukan sejak tahun 1999, dan hasilnya cukup efektif.

Salah satu perubahan nyata adalah reaksi rakyat Kedungpring yang tidak apriori lagi terhadap aparat pemerintah maupun militer : dua sosok yang pernah dianggap "musuh bersama" oleh warga Kedungombo. Perlu diketahui, pengalaman pahit warga Kedungombo pada masa lalu sempat membuat mereka menjadi apriori terhadap semua yang berhubungan dengan pemerintah dan militer.

Kendati demikian, upaya pendekatan atau gagasan yang ditawarkan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah ini menimbulkan reaksi beragam di kalangan warga, lantaran pola pikir individu di sana tak mungkin bisa diseragamkan.

Untuk menjalankan konsep relokasi terhadap warga Kedungpring tersebut, Pemerintah Propinsi Jawa Tengah yang didukung sejumlah instansi terkait membagi tugas yang pada intinya mencakup tiga kegiatan Operasional, yakni kegiatan administratif; identifikasi dan peninjauan lapangan; dan penyusunan rencana aksi persiapan relokasi.

1. Kegiatan Administratif

Berdasarkan data lapangan pada tanggal 24 Maret 2001 digelar rapat kajian rencana relokasi bagi warga Kedungpring, yang berlangsung di kantor Kecamatan Kemusu. Rapat diadakan untuk

Colin V. Johnson, *University of Maryland, Baltimore*

Received 14 April 2003; accepted 11 June 2003

2001, jumlah uang ganti rugi yang dikonsinyasikan di PN Boyolali dan belum diambil tercatat Rp 678.114.882, yang meliputi 642 bidang.³²

2. Identifikasi dan Peninjauan Lapangan

Untuk mengetahui kepastian lahan yang dikehendaki warga Kedungpring, maka pada tanggal 8 Mei 2003 diadakan identifikasi dan peninjauan lapangan, yang diikuti oleh staf Bappedal Jawa Tengah, PT Perhutani Unit I Jawa Tengah, PWS Jratunselma, Wakil Bupati Boyolali, Kantor Pertanahan Boyolali, Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan Boyolali dan Camat Kemusu.

Kegiatan tersebut juga dimaksudkan untuk memastikan kepada semua warga mengenai rencana relokasi, supaya jangan sampai terjadi lahan hutan yang sudah dilepas kelak justru tidak ditempati warga.

Lokasi yang dipilih Kelompok Mbah Jenggol berada pada sisi tenggara dari Dusun Kedungpring, dan termasuk dalam Petak 158 Bagian Kesatuan Pemangkuan Hutan (BKPH) Grenjengan, Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Telawa, Desa Kedungrejo, Kemusu. Lahan yang diperlukan sekitar 20 Ha. Sedangkan lokasi yang dipilih Kelompok Darsono berada pada sisi utara Dusun Kedungpring,

³² Harnani, Op. Cit.

Termasuk dalam Petak 143 BKPH Grenjengan, KPH Telawa, dengan luas lahan yang diperlukan sekitar 14,5 ha. 3. Penyusunan Rencana Aksi Persiapan Relokasi.

Untuk menindaklanjuti hasil peninjauan lapangan, maka diadakan rapat di Kantor Bappedal Jawa Tengah pada tanggal 10 Mei 2001. Rapat ini dihadiri oleh wakil-wakil dari Bappeda, Biro Tata Pemerintahan, PT Perhutani Unit I, Proyek Jatunseluna, Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali, dan Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan Boyolali. Hasil-hasil dan pembagian tugas yang disepakati dalam rapat ini antara lain sebagai berikut:

- a. Lahan hutan yang dikehendaki warga Kedungpring dapat disepakati.
- b. Perlu segera diproses usulan Gubernur kepada Menteri Kehutanan soal tukar-menukar tanah, dengan tembusan surat kepada Direktur Utama PT Perhutani serta Kepala PT Perhutani Unit I Jawa Tengah.
- c. Usulan tukar-menukar tanah harus menyebutkan ketentuan yang berlaku, dengan kewajiban mengganti tanah yang digunakan dengan perbandingan 1:1, dan termasuk mengganti biaya tegakan serta pengukuhan, dan menyebutkan rencana calon lokasi tanah penggantinya.

- d. Bappeda Jawa Tengah bertugas menyiapkan surat Gubernur kepada Menhut.
- e. Perhutani Unit I Jawa Tengah dan Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan Boyolali diminta segera menginventarisasi calon tanah pengganti.
- f. Biro Tata Pemerintahan Sekda Propinsi Jawa Tengah menyiapkan usulan dana untuk sertifikasi tanah warga Ke-dungombo serta biaya pengadaan tanah untuk pengganti lahan PT Perhutani Unit I Jawa Tengah.

Di samping itu, rapat terpadu ini juga menyepakati beberapa rencana aksi untuk segera direalisasi, antara lain sebagai berikut:

- a. Survei pengukuran dan pemetaan di lapangan sekaligus persiapan pengkavlingan lahan permukiman (ditaksir membutuhkan biaya Rp 15 juta). Sebagai pelaksananya adalah Proyek Jratunsehma dan Kantor Pertanahan Boyolali.³³
- b. Musyawarah lanjutan untuk pemantapan relokasi dan pembagian kavling dengan warga Kedungpring, yang diperkirakan memerlukan biaya Rp 2,5 juta.

³³ Budi Pramono, *Wawancara Pribadi*, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali, 1 N0vember 2005.

- c. Pembersihan lahan dan pemetaan tanah rencana tapak rumah serta halaman yang diperkirakan memerlukan dana Rp 65 juta. Proyek Jratunseluna ditunjuk menjadi pelaksana teknis.³⁴

Sesuai dengan aspirasi warga dan setelah persiapan relokasi warga dapat direalisasi, diperlukan langkah-langkah operasional yang berlanjut yaitu sebagai berikut :

1. Perlu terus diadakan musyawarah dengan warga, melalui peninjauan kelompok-kelompok warga, untuk mencapai kesepakatan antara aspirasi warga dan kebijakan yang dapat direalisasi pemerintah.
2. Dinas/instansi terkait di Boyolali dan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah perlu mengakomodasi hasil-hasil kesepakatan terdahulu, untuk didukung dengan pembiayaan dari APBD Kabupaten, APBD Propinsi, dan APBN. Anggaran ini terutama untuk merealisasikan program-program peningkatan kesejahteraan masyarakat, yang antara lain terdiri atas kegiatan-kegiatan di bawah ini :

- a. Pengembangan usaha pertanian (pengolahan tanah pertanian, penyerbuan bibit tanaman produktif, bantuan ternak, bantuan usaha perikanan, dan bantuan pendampingan)

³⁴ An Ratono, Op. Cit.

- b. Pengembangan usaha ekonomi kerakyatan (pelatihan tenaga terampil, bantuan peralatan usaha rumah tangga, dan bantuan pendampingan).
 - c. Penyediaan dukungan bantuan modal usaha/koperasi untuk dikelola kelompok.
 - d. Perbaikan dan peningkatan jalan Kacangan-Kedungrejo sampai ke permukiman warga Kedungpring.
 - e. Menginventarisasi kebutuhan biaya bagi proses pemindahan rumah, pembangunan rumah-rumah penduduk dengan fasilitas penunjang lingkungan seperti air bersih, listrik, jalan, drainase lingkungan, pembangunan masjid/mushola, dan pembuatan balai pertemuan.
3. Untuk menangani permasalahan lingkungan sosial waduk, yang bersifat lintas-sektoral, diperlukan koordinasi secara terpadu (mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, sampai dengan pengembangan hasil di lapangan), baik di tingkat propinsi, kabupaten, kecamatan, sampai desa-desa. Kegiatan koordinasi, evaluasi, maupun pemantauan tidak hanya dilakukan oleh dinas/instansi terkait. Yang lebih penting adalah melibatkan peran serta warga Kedungpring yang menjadi sasaran dan pelaksana di lapangan.

Untuk memuluskan program relokasi, Pemerintah Propinsi Jawa Tengah justru memperhatikan potensi penolakan warga. Diprediksi warga Kedungpring, yang selama belasan tahun hidup menderita di kawasan sabuk hijau, tidak bersedia direlokasi jika tak diimbangi dengan penanganan yang memadai. Akan tetapi di sisi lain pemerintah berusaha supaya "penanganan yang memadai" ini tidak menimbulkan kecemburuan bagi warga lainnya yang lebih dulu direlokasi, pindah secara swadaya ke desa-desa terdekat, serta mereka yang mengikuti program transmigrasi.

Berbagai pertimbangan inilah yang melahirkan program-program aksi yang elegan, karena dapat dimodifikasi atau mengarah pada pemenuhan aspirasi warga. Program-program aksi yang hendak dijalankan kemudian menggunakan beberapa konsep pendekatan sebagai berikut:

1. Pendekatan Kelompok Mbah Jenggot

- a. Alokasi bantuan maksimal yang diberikan kepada kelompok ini sebesar Rp 275.775.000
- b. Kegiatan aksi lapangan yang dapat dibiayai dengan dana tersebut adalah:
 - Bantuan biaya pindah bagi 24 KK sebesar Rp 36.000.000

- Bantuan untuk pembangunan pondasi rumah 24 unit sebesar Rp 70.625.000.
- Bantuan perbaikan dan pembangunan kembali rumah warga sebesar Rp 169.150.000.

2. Pendekatan Kelompok Darsono

Alokasi bantuan maksimal yang diberikan kepada kelompok ini sebesar Rp 809.100.000. b. Kegiatan aksi lapangan yang dapat dibiayai dengan / dana tersebut adalah:

- Bantuan biaya pindah bagi 62 KK sebesar Rp 93.000.000
- Bantuan untuk pembangunan pondasi rumah 62 unit sebesar Rp 155.280.000.
- Bantuan perbaikan dan pembangunan kembali rumah warga sebesar Rp 560.820.000.

Namun upaya untuk merealisasi rencana relokasi mengalami beberapa kendala yang tidak ringan. Misalnya, pada tanggal 22 Januari 2002 Gubernur mengirim surat kepada Menhut yang isinya meminta izin membuka lahan di areal milik Perhutani. Namun sampai sekian lama belum ada jawaban dari Menhut, sehingga relokasi juga belum bisa dilaksanakan. Akhirnya, Gubernur secara tertulis mengeluarkan izin yang mendahului izin Menteri Kehutanan.

4.2.3.2. Upaya hukum yang dilakukan masyarakat

Berdasarkan hasil penelitian, tidak semua masyarakat menyepakati nilai ganti rugi dananya merupakan pinjaman dari Bank Dunia yang mesti dipertanggungjawabkan, sehingga diambillah jalan "praktis" untuk menyelesaikan masalah: intimidasi, kekerasan, pemaksaan.

Sebagian warga memang menyerah, sehingga pergi dari kampung halaman-nya melalui tiga cara : transmigrasi keluar Jawa, relokasi di permukiman pengganti di Kayen Baru, Kedungmulyo, dan Kedungrejo, serta pindah secara swadaya di desa-desa di sekitar waduk termasuk di Desa Gilirejo. Tetapi sebagian lagi mencoba melawan, atau lebih tepat mempertahankan hak-haknya.

Menurut data yang dihimpun Kelompok Diskusi Wartawan (KDW) Propinsi Jawa Tengah, dari 5.283 KK *Prediksi KDW Propinsi Jawa Tengah (2002)* yang terkena proyek pembangunan waduk, 50% di antaranya memilih pindah secara swadaya, 25% mengikuti program transmigrasi, 13% menempati permukiman pengganti (Kayen Baru, Kedungmulyo, dan Kedungrejo), dan 12% lainnya nekat bertahan di kawasan sabuk hijau).

A. Pembelaan Diri Melalui Jalur Hukum

Oleh karena belum semua warga menyepakati nilai ganti rugi, maka masalah pembebasan tanah mengalami hambatan yang serius. Bahkan hambatan masih terjadi pada akhir penyelesaian proyek dan ketika akan dilakukan pengisian waduk. Oleh sebab itu, Menteri PU mengeluarkan Surat Nomor -TN 01.20 Mn/725 tertanggal 29 Oktober 1988 yang ditujukan kepada Mahkamah Agung (MA), untuk memohon petunjuk pelaksanaan ganti rugi dalam rangka pembebasan tanah untuk kepentingan proyek pembangunan Waduk Kedungombo.

Atas permohonan tersebut, MA mengeluarkan fatwa Nomor: 578/1320/88/11/UMTU/Pdt tertanggal 16 November 1988, yang menyatakan bahwa uang ganti rugi tanah milik penduduk yang tidak atau belum diambil warga dari Panitia Pelaksana Pembebasan Tanah/Pemimpin proyek, pelaksanaannya dilakukan dengan menggunakan Lembaga Penawaran Pembayaran, yang diikuti dengan konsinyasi (sistem penitipan) lewat pengadilan negeri (PN) terdekat.

Kebetulan sejumlah warga yang belum menerima kesepakatan ganti rugi tinggal di Kabupaten Boyolali. Karena itu, PN terdekat yang dimaksud adalah PN Boyolali. Mengacu fatwa MA tersebut, PN Boyolali dalam putusannya mengabulkan permohonan Departemen PU c.q. Direktorat Jenderal Pengairan/Proyek Induk

Jratunseluna (Jragung-Tuntang-Serang-Lusi-Juwana) agar PN Boyolali melakukan penawaran pembayaran ganti rugi yang diikuti dengan konsinyasi.

Dalam sidang di PN Boyolali, Majelis Hakim memutuskan bahwa uang konsinyasi sebagai ganti rugi tanah/ bangunan sebesar Rp 2,6 miliar bagi 799 KK yang belum mengambilnya (sebagian besar dari mereka bertahan di kawasan sabuk hijau), ditetapkan sebagai konsinyasi dan dinyatakan sah dan berharga, sehingga memiliki kekuatan hukum tetap. Konsekuensinya, uang ganti rugi tidak lagi menjadi milik negara, namun dianggap sudah menjadi milik penduduk/pemilik tanah, yang hanya bisa diambil yang bersangkutan maupun kuasa yang ditunjuknya.

Kehadiran sejumlah LSM atau kelompok-kelompok kepentingan lainnya di masa-masa sulit ini ternyata sungguh memberikan pencerahan dan kesadaran baru bagi warga Kedungombo. Ketika pemerintah memakai jalur hukum, warga yang ditopang beberapa LSM pun mencoba mencari pembelaan lewat jalur hukum.

Perjuangan rakyat melalui jalur hukum, meskipun hasilnya dianggap belum memuaskan, setidaknya telah meningkatkan kesadaran rakyat bahwa kokohnya prinsip penguasa tak selalu harus ditentang secara fisik. Terbukti banyak penentangan rakyat terhadap

penguasa berakhir dengan sia-sia, tanpa hasil, sebagaimana penentangan rakyat atas pembangunan Waduk Nipah di Sampang, Madura, yang bahkan sampai menimbulkan korban jiwa.

Sebenarnya menempuh jalur hukum di masa Orde Baru pun lebih banyak merupakan upaya sia-sia, karena penguasa juga mencengkeram kuat bukan hanya terhadap aparturnya tetapi juga terhadap institusi penegak hukum itu sendiri. Tetapi, paling tidak warga masyarakat mempunyai pandangan bahwa penyelesaian masalah tidak harus dihadapi dengan kekerasan — seperti dicontohkan penguasa terhadap rakyatnya — melainkan ada saluran lain (hukum) meski saat itu masih tersumbat.

Fatwa MA dan putusan yang diambil PN Boyolali soal nilai ganti rugi dan sistem konsinyasinya ditentang habis-habisan oleh sejumlah warga yang tergabung dalam Paguyuban Warga Kedungombo (PWK), yang saat itu “dikomandani” Darsono. Bahkan pada tanggal 13 Juni 1990, 54 warga Kedungpring yang mewakili 500 rekan-rekan senasib mengajukan gugatan permohonan ganti rugi ke PN Semarang.

Dalam perkara ini, pihak penggugat diwakili Martodiharjo Sugiyo. Sebagai pihak tergugat adalah Gubernur Jawa Tengah yang berkedudukan di Jalan Pahlawan No 9 Semarang, serta Dirjen

Pengairan (c.q. Pimpinan Proyek PWS Jratunseluna, c.q. Pimpinan Waduk Kedungombo) yang berkedudukan di Jl Brigjen Sudiarto No 375 Semarang, dan diwakili oleh Fuad Thalib SH.

Substansi gugatan adalah Gubernur mengeluarkan SK. No. 593.8/105/1988 tentang pedoman penetapan nilai ganti rugi. Surat Keputusan yang diterbitkan per tanggal 2 Mei 1988 itu dianggap tanpa sepengetahuan para penggugat. Padahal, ketika itu belum ada persetujuan ganti rugi antara tergugat dan para penggugat. Tuntutan penggugat adalah sita jaminan atas rumah dinas Gubernur di Jalan Puri Gedeh Semarang, kantor Jratunseluna di Jalan Brigjen Sudiarto No 375 Semarang, dan uang ganti rugi 2% per bulan dari jumlah kerugian penggugat sebesar RP 375.936.882.

Tetapi Pengadilan Negeri Semarang mengambil putusan menolak permohonan pihak penggugat. Beberapa poin penting dari putusan Pengadilan Negeri Semarang (tertanggal 20 Desember 1990) adalah sebagai berikut:

1. Menolak seluruh gugatan dari pihak penggugat.
2. Menghukum penggugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp 24.500.

Atas putusan ini, warga mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Semarang. Dalam putusan tertanggal 19 April 1991, PT

Semarang justru menguatkan putusan Pengadilan Negeri Semarang. Warga Kedungpring yang bersemangat memperoleh keadilan — sesuatu yang mesti dihargai— tidak punya pilihan lain kecuali mengajukan kasasi ke MA, yang hasilnya ternyata amat mengejutkan dan menggemparkan dunia peradilan nasional pada waktu itu.

Majelis Kasasi MA yang dipimpin oleh Prof Asikin Kusumaatmadja mengeluarkan Putusan MA Reg. No. 2263 K/Pdt/1991 (tanggal 28 Juli 1993) yang berisi poin-poin sebagai berikut :

1. Mengabulkan permohonan kasasi dari pemohon kasasi.
2. Membatalkan putusan PT Semarang.
3. Menyatakan konsinyasi di PN Boyolali batal demi hukum,
4. Menetapkan para penggugat/pembanding dan pemohon kasasi adalah pemilik sah atas tanah objek sengketa.
5. Memerintahkan para tergugat / terbanding / termohon kasasi untuk membayar biaya perkara sebesar Rp 20.000.
6. Memerintahkan para tergugat/ terbanding / termohon kasasi untuk membayar ganti rugi tanah sebesar Rp 50.000/m², ganti rugi tanaman Rp 30.000/batang dan ganti rugi immaterial sebesar Rp 2 miliar.

Tidak banyak yang menyangka jika Majelis Kasasi MA mampu mengeluarkan putusan "seberani" itu. Tentu saja putusan kasasi MA ini juga mendapat respon dari pemerintah. Oleh sebab itu, pihak-pihak tergugat langsung mengajukan permohonan Peninjauan Kembali (PK).

Rupanya putusan Majelis Kasasi yang dipimpin Prof Asikri tak berumur lama hanya 15 bulan, putusan yang memenangi warga Kedungpring itu dirubah dengan putusan yang baru yaitu putusan MA yang intinya mementahkan seluruh putusan Majelis Kasasi MA, melalui Putusan MA Reg. No. 650 PK/Pdt/1994, tang 26 Oktober 1994, yang antara lain menetapkan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Peninjauan Kembali oleh para pemohon PK.
2. Membatalkan putusan MA Nomor 2263 K/Pdt/1991 tanggal 28 Juli 1993.
3. Menolak gugatan yang diajukan para penggugat.
4. Menghukum para penggugat agar membayar biaya perkara sebesar Rp 75.000.

Untuk menguatkan putusannya yang amat mengecewakan warga, MA mempertimbangkan hal-hal di bawah ini:

1. Majelis Kasasi (yang diketuai Prof Asikin) telah mengabulkan hal yang tidak dituntut, atau lebih daripada yang dituntut, yaitu
 - a. Dalam petitum gugatan, termohon PK menuntut ganti rugi sebesar Rp 10.000/m² untuk tanah dan untuk bangunan paling mahal Rp 35.000/m². Tetapi dalam putusan Majelis Kasasi, ganti rugi ditetapkan Rp 50.000/m² untuk tanah dan/atau bangunan, serta Rp 30.000/batang tanaman. Putusan tersebut bertentangan dengan Pasal 178 ayat 3 HIR.
 - b. Dalam petitum maupun pertimbangan tidak pernah disinggung pemohon PK untuk membayar biaya imateriil. Namun dalam amar putusannya, Majelis Kasasi ternyata menetapkan ganti rugi imateriil sebesar Rp 2 miliar, yang didasarkan pada petitum subsider. Padahal Majelis Kasasi terlebih dulu mengabulkan petitum primer Termohon PK.
2. Majelis Kasasi telah menyatakan penetapan konsinyasi dari PN Boyolali batal demi hukum, dengan alasan melalui konsinyasi dianggap penggugat/para termohon PK tidak mempunyai kesempatan membela diri dan salah penerapannya. Padahal MA dalam putusan No. 135/Pdt/I 989 tanggal 19 Juli 1990 membenarkan adanya lembaga penawaran yang diikuti konsinyasi, sehingga masalah pembebasan tanah atas dasar

konsinyasi telah dijatuhkan oleh MA dengan putusan yang satu sama lain bertentangan.

3. Majelis Kasasi telah melakukan kekhilafan dan kekeliruan yang nyata, yaitu:

- i. Keliru dan khilaf dalam memahami pengertian musyawarah.
- ii. Tidak mempertimbangkan kontramemori kasasi pemohon PK.
- iii. Keliru dan khilaf dalam menafsirkan Pasal 1404 KUH Perdata, yang diperkuat oleh Surat MA Nomor 5781/1320/88/11/UMTU/Pdt tanggal 16 November 1988. Besarnya ganti rugi tanah/bangunan tidak dipertimbangkan dan tidak mempunyai dasar hukum, sehingga melanggar Pasal 23 Ayat 1 UU Nomor 14/1970 jo SEMA Nomor 3/Tahun 1974.
- iv. Penentuan harga dasar tanah/bangunan tidak ber-dasarkan SK Gubernur Jawa Tengah No 593.8/135/1987 tanggal 2 Mei 1987.
- v. Tidak mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan individual dan kepentingan umum, padahal mestinya memperhatikan secara materiil harga patokan tanah yang telah ditetapkan berkala oleh Bupati Boyolali.

Tuntutan warga Kedungombo melalui jalur hukum merupakan teladan yang sangat baik bagi kelompok masyarakat yang lain-nya.

B. Perlawanan Tanpa Kekerasan

Semangat berjuang masyarakat Kedungombo di awal pelaksanaan proyek pembangunan waduk patut diacungi jempol. Sulit dipercaya mereka mampu melakukan resistensi terhadap kebijakan Waduk Kedungombo yang mereka anggap kurang aspiratif.

Warga Kedungombo memang melakukan apa yang disebut ketidakpatuhan sipil, tetapi ketidakpatuhan sipil itu merupakan ekspresi penolakan warga yang mereka anggap belum menguntungkan rakyat.

Rakyat bawah tidak lagi menurut apa yang diperintahkan negara melalui tindakan berdalih hukum oleh aparturnya. Mereka menolak keras, bahkan melakukan perlawanan kolektif dalam format protes teratur atau protes tak teratur. Ironisnya bentuk ketidakpatuhan sipil —sebagai reaksi atas kebijakan negara yang dirasakannya belum bijak— itu justru direspon pemerintah sebagai ketidaksantunan sosial, bahkan dianggap tindakan melanggar hukum.

Situasi yang tercipta makin mengarah kepada pertentangan diametral antara masyarakat miskin, yang melabelisasikan diri

dengan idiom rakyat, lawan negara (pemerintah) yang mengklaim diri sebagai pelayan rakyat. Pertentangan yang tidak ada titik penyelesaiannya itu karena pada dasarnya rakyat jelata (masyarakat sipil) sering bertubrukan kepentingan dengan negara (kekuasaan).

Penting dicatat adalah warga yang menjadi korban pembangunan waduk justru lebih mengutamakan pertentangan tanpa kekerasan. Jika sesekali muncul perlawanan fisik, itu merupakan hal wajar dalam sebuah kelompok massa, serta frekuensinya boleh dikatakan minim.

Padahal kehidupan mereka praktis semakin memburuk sejak proses pembebasan tanah hingga pembangunan waduk dimulai. Mengapa mereka tidak mencoba menggugatnya dengan kekerasan? Mungkin saja warga Kedungombo tidak mampu mengimbangi *absolute power* (kekuasaan mutlak] penguasa. Namun ada alasan lain yang lebih elegan, sebagaimana diceritakan Darsono yang saat itu menjadi ketua Paguyuban Warga Kedungombo (PWK).

Sebelum 34 warga eks Kedungombo menggugat pemerintah (melalui PN Semarang), pemerintah melakukan pembebasan tanah milik sebagian besar warga —terutama yang sudah bersedia pindah ke lokasi transmigrasi maupun permukiman pengganti. Artinya pembangunan fisik sudah bisa dimulai saat itu juga, kendati masih

ada beberapa warga yang belum sepakat. dengan nominal ganti rugi. Bahkan, pada tanggal 16 Januari 1989, ketika sebagian bangunan fisik selesai, dan pada saat masih ada yang belum menyepakati nilai ganti rugi, Waduk Kedungombo malah sudah digenangi air.

Sekitar satu setengah tahun kemudian, yakni medio 1990, ternyata 761 dari 799 KK yang menolak proses ganti rugi masih bertahan di areal sabuk hijau, karena tuntutan nilai ganti rugi yang wajar belum juga terpenuhi. Mereka berasal dari Kemusu, Genengsari, Klewor, Nglanji, Ngrakum, Sarimulyo, Watugede, Bawu, serta Wonoharjo.

Namun tidak semua warga yang bertahan di kawasan sabuk hijau tak mau mengambil konsinyasi ganti rugi. Soalnya banyak pula yang sudah menerima ganti rugi ikut bermukim di sana pula, sehingga jumlah warga yang menempati kawasan terlarang itu mencapai 3.006 KK.³⁵

Perlawanan rakyat tanpa kekerasan juga dilakukan secara simbolik, dalam bentuk menolak mengambil ikan dari perairan waduk, serta menolak pindah ke permukiman pengganti yang

³⁵ Berdasarkan data per 21 Agustus 2001, sebelum proses negosiasi yang dilakukan Gubernur Mardiyanto untuk merelokasi warga ke permukiman pengganti bagi warga Kedungpring mencapai kata final, masih terdapat 721 KK yang tinggal di kawasan sabuk hijau. Sedangkan uang konsinyasi yang belum diambil warga, menurut data di PN Boyolali per April 2000, berjumlah Rp 678.114. 882 untuk tanah seluas 105,2624 ha, yang terdiri atas 697 berkas milik 618 warga.

disediakan pemerintah. Mereka juga melancarkan protes politis, misalnya berunjuk rasa ke kantor Gubernur dan Gedung DPRD Jawa Tengah, Kantor Bupati Boyolali, dan berdemonstrasi di lokasi waduk.

Upaya pembelaan diri warga Kedungombo ini sebagai "laboratorium politik" perlawanan masyarakat sipil terhadap negara. Sebelum munculnya Kasus Kedungombo, berbagai kebijakan pemerintah yang berdalih " demi pembangunan " tidak pernah mendapat penentangan maksimal seperti dalam Kasus Kedungombo. Kasus ini telah memberikan pelajaran berharga bagi kedua belah pihak. *Pertama*, pelajaran bagi pemerintah supaya mau mendengar kemauan warga masyarakat sebelum menetapkan kebijakan yang berdampak luas bagi masyarakat. Kedua, pelajaran bagi masyarakat untuk tidak mudah mengamini setiap kebijakan yang merugikan.

Penderitaan warga Kedungombo dapat dilihat baik secara materiil maupun imateriil. Bagaimana suatu desa yang berpermukiman warga, dengan budayanya yang melekat, makam para leluhur, cerita sejarah, dan sisi-sisi kehidupan yang sudah berlangsung lama, kemudian harus tenggelam oleh triliunan liter air yang dibendung dari Sungai Serang.

Bahkan, kalau mengikuti alur pemikiran yang sempit bahwa penduduk sekitar Kedungombo diminta berkorban demi kepentingan

masyarakat yang lebih luas sementara manfaat yang didapatnya tak sebanding dengan pengorbanan mereka, kita juga akan sepakat dengan semua sikap dan tindakan warga Kedungombo ketika menggugat penguasa.

Pada dasarnya warga Kedungombo rela berkorban demi kepentingan pembangunan, meski pembangunan itu lebih memberi manfaat bagi warga masyarakat lain, andai proses pembebasan tanah berjalan wajar tidak ada unsur paksaan maupun kekerasan, dan dengan nilai ganti rugi sesuai dengan atau sedikit di bawah harga umum.

Hal ini sangat lumrah, karena mereka harus berkorban untuk kepentingan yang lebih luas. Waduk Kedungombo memang bisa menyejahterakan masyarakat di sekitar waduk (terutama menikmati jaringan irigasi) sementara warga Kedungombo sendiri harus rela menjadi korban penggusuran.

Secara ekonomis, pembangunan waduk semakin memiskinkan masyarakat sekitar yang terpaksa melepas atau kehilangan tanahnya. Mereka, terutama warga yang memilih bertahan di kawasan sabuk hijau, terpaksa menjadi petani pasang-surut, nelayan dadakan, atau petani ikan karamba yang kurang terampil. Akibatnya, penghasilan mereka sangat minim.

Padahal sebelum pembangunan waduk dimulai, sebagian warga memiliki tanah cukup luas serta dapat diandalkan baik sebagai lahan pertanian, perkebunan, atau sekadar tabungan di masa depan. Maka ketika terjadi perubahan drastis dalam kehidupan mereka, muncul apa yang disebut "sentimen kolektif", di mana warga Kedungombo mulai berani menggelorakan semangat anti-pembangunan bahkan semangat anti-pemerintah.

Hal itu berlangsung sampai terjadi pergantian kepemimpinan baik di tingkat nasional, propinsi, maupun kabupaten. Bahkan pada masa sekarang, *spirit* gugatan warga makin meningkat, seiring dengan euforia reformasi yang dipahaminya sebagai "kebebasan yang sebebaskan-bebasnya".

Padahal, berbagai kebijakan yang diambil Pemerintah Propinsi Jawa Tengah pada era kepemimpinan Gubernur Mardiyanto cenderung berpihak pada warga Kedungombo, baik yang menempati kawasan sabuk hijau atau pindah ke permukiman pengganti yang tidak jauh dari lokasi waduk.

Berbagai solusi yang ditawarkan maupun pendekatan yang dilakukan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah kepada warga Kedungombo dengan berbagai model sesuai dengan anatomi kasus masing-masing. Tetapi, semua itu masih dianggap sebagian warga

belum mampu menyembuhkan luka psikologis yang dialaminya. Masih tersisa kecurigaan sebagian warga terhadap semua yang berbau "pemerintah".

Oleh karena itu warga sempat memprotes ketika Gubernur Mardiyanto menganggap Kasus Kedungombo secara hukum sudah selesai, dengan adanya Putusan MA Reg. Nomor 650 PK Pdt/1994 tanggal 26 Oktober 1994, yang mengabulkan permohonan Peninjauan Kembali (PK) oleh pihak pemohon (pemerintah), sehingga ketetapan ganti rugi Rp 50.000/m² tanah dan Rp 35.000/batang tanaman (sebagaimana hasil putusan MA/ sebelumnya) menjadi batal.

Pernyataan Gubernur itu berdasarkan pada fakta hukum yang terjadi. Proses hukum memang belum dikatakan sudah final, mengingat sejauh ini belum ada dasar hukum yang kuat maupun yurisprudensi mengenai upaya mengajukan permohonan "Peninjauan atas Peninjauan Kembali" Upaya ini pernah dicoba pihak Kejaksaan Agung dalam kasus Tommy Soeharto, tetapi memunculkan silang pendapat di kalangan pakar/praktisi hukum, dan sampai sekarang tidak ada kelanjutannya.

BAB V

PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan pada bab empat, maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Pelaksanaan pemberian ganti kerugian dalam pembangunan Waduk Kedung Ombo dilaksanakan dengan beberapa cara, antara lain:
 - a. Dasar hukum yang dipakai dalam pembebasan tanah adalah PMDN No.15/1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah;
 - b. Bentuk-bentuk atau cara yang digunakan dalam pemberian ganti kerugian adalah :
 - a. pemberian ganti kerugian berupa uang;
 - b. merelokasi masyarakat ketempat yang telah disediakan.
 - c. Bagi para pemilik tanah yang belum atau tidak mengambil uang ganti kerugian maka uang tersebut dititipkan ke Pengadilan Negeri (konsinyasi).
2. Hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan pemberian ganti kerugian dalam pembangunan Waduk Kedung Ombo adalah

ketidaksepakatan tentang besaran ganti kerugian karena keterbatasan dana dari Pemerintah sehingga bentuk dan besaran ganti kerugian penetapannya tidak sesuai dengan harga pasar setempat (umum), hal ini dinilai terlalu rendah atau tidak wajar.

3. Upaya hukum yang dilakukan oleh Pemerintah dalam pelaksanaan pemberian ganti kerugian dalam pembangunan Waduk Kedung Ombo adalah menurut pemerintah secara hukum sudah selesai, dengan adanya Putusan MA Reg. Nomor 650 PK Pdt/1994 tanggal 26 Oktober 1994, yang mengabulkan permohonan Peninjauan Kembali (PK) oleh pihak pemohon (pemerintah), sehingga ketetapan ganti rugi Rp 50.000/m² tanah dan Rp 35.000/batang tanaman (sebagaimana hasil putusan MA/ sebelumnya) menjadi batal, akan tetapi pada kenyataannya proses hukum memang belum dikatakan sudah final, mengingat sejauh ini belum ada dasar hukum yang kuat maupun yurisprudensi mengenai upaya mengajukan permohonan "Peninjauan atas Peninjauan Kembali" Upaya ini pernah dicoba pihak Kejaksaan Agung dalam kasus Tommy Soeharto, tetapi memunculkan silang pendapat di kalangan pakar/praktisi hukum, dan sampai sekarang tidak ada kelanjutannya.

Oleh karena belum semua warga menyepakati nilai ganti rugi, maka masalah pembebasan tanah mengalami hambatan yang serius. Upaya hukum yang dilakukan oleh masyarakat mengajukan gugatan melalui PN

Semarang dengan tergugat adalah Gubernur Jawa Tengah dan Dirjen Pengairan (c.q. Pimpinan Proyek PWS Jratunseluna, c.q. Pimpinan Waduk Kedungombo) tetapi Pengadilan Negeri Semarang mengambil putusan menolak permohonan pihak penggugat sehingga atas putusan ini, warga mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Semarang, sampai akhirnya masyarakat mengajukan Kasasi ke MA. Atas putusan MA tersebut, pihak pemerintah mengajukan PK.

2. Saran-saran

Pada hakekatnya pada saat terjadi pembangunan yang dilakukan dengan pembebasan tanah, maka saat itu pula telah tercipta masalah yang jauh lebih besar dibidang pertanahan. Hal ini dikarenakan pemilik tanah yang dibebaskan akan mencari tempat baru untuk hidup dan berinteraksi dengan lingkungan barunya yang tentunya membawa masalah yang lebih kompleks lagi.

Oleh karena itu menurut penulis hendaknya jangan terlalu menunjukkan keberhasilan pembangunan yang telah dicapai, akan tetapi melupakan akibat dari pembangunan itu sendiri. Jadi dalam melaksanakan suatu pembangunan hendaknya lebih proporsional dan profesional antara pembangunan yang dilaksanakan dengan akibat yang ditimbulkan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

Ahman Husein Hasibuan. 1986. *Masalah Perkotaan Berkaitan dengan Urbanisasi dan Penyediaan Tanah*. Makalah

Ali Achmad Chomzah. 2001. *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia) Jilid 1*. Prestasi Pustaka, Jakarta.

-----, 2002. *Hukum Pertanahan; Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat dan Permasalahannya*. Jakarta : Prestasi Pustaka.

-----, 2002. *Hukum Pertanahan; Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah, Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*. Prestasi Pustaka, Jakarta.

Boedi Harsono. 2000. *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta.

-----, 2003. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria*, Djambatan, Jakarta.

Friedmann. 1953. *Legal Theory*, Steven & Sons, London.

Hilman Hadikusuma. 1995. *Metode Pembuatan Kertas Kerja Atau Skripsi Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju, Jakarta.

- John Salindeho. 1988. *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta.
- Koesnadi Hardjasoemantri. 1999. *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi ketujuh Cetakan Keempat belas, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta .
- Mariam Darus Badrulzaman. 1983. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III tentang Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, Alumni, Bandung .
- Maria S.W. Sumardjono. 2001. *Kebijakan Tanah: Antara Regulasi dan Implementasi*, cetakan 1, Kompas, Jakarta.
- Ronny Hanitijo Soemitro. 1990. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Satjipto Rahardjo. 1991. *Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga, Mandar Maju, Bandung.
- Soedharyo Soimin. 1993. *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, edisi kedua, Jakarta.
- Soerjono Soekamto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*, cetakan 3, UI Press, Jakarta.
- Soerjono Soekamto. dan Sri Mamuji. 1985. *Penelitian Hukum Normatif-Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta.
- Soetrisno Hadi. 1985. *Metodologi Research Jilid II*, Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta.
- Oloan Sitorus dan Dayat Limbong. 2004. *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yoyakarta.



BADAN PERTANAHAN NASIONAL
KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN BOYOLALI

Jl. Anggrek No. 1 Telp. (0276) 321035 – 321071, Fax. 321071 Boyolali

SURAT KETERANGAN

No. 050.7 / 2409.1 / 2005

Yang bertanda tangan dibawah ini Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali menerangkan bahwa :

Nama : KARMONO, SH
NIM : B4B.003114
Universitas : Universitas Diponegoro Semarang
Program Pasca Sarjana Program Studi Magister Kenotariatan

Telah melaksanakan penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali dalam rangka penyusunan Tesis dengan judul :

**“PELAKSANAAN PEMBERIAN GANTI RUGI DALAM RANGKA PENGADAAN
TANAH UNTUK PROYEK PEMBANGUNAN WADUK KEDUNG OMBO
DI WILAYAH KABUPATEN BOYOLALI”**

**(Kajian Sosio Yuridis Pada Efektifitas Hukum Guna Melindungi
Golongan Yang Lemah dalam Masyarakat)**

Demikian surat keterangan ini dibuat untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya

Boyolali, / Desember 2005

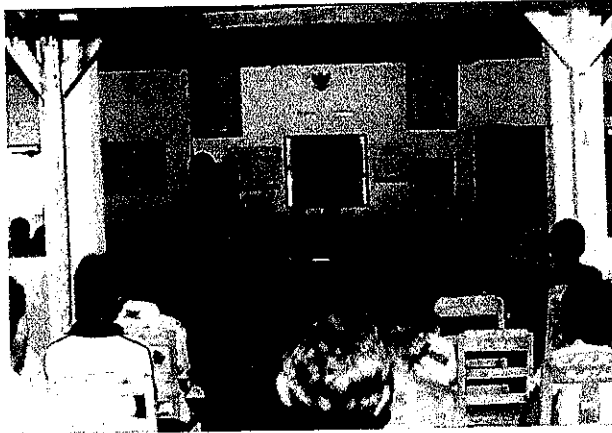
A.n. Kepala Kantor Pertanahan
Kabupaten Boyolali

Kepala Sub. Bagian
Pada Usaha



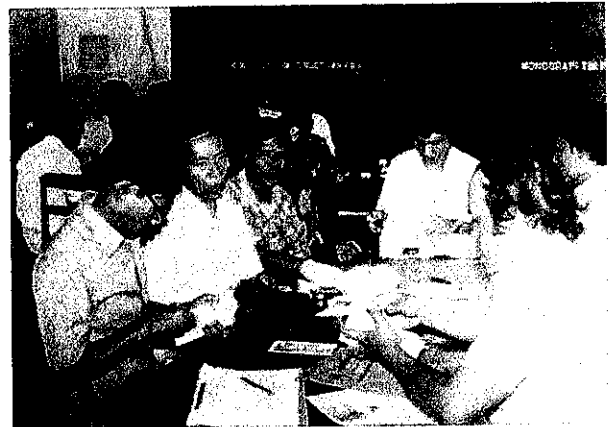
SUTARDI, B.Sc

NIP. 010 069 367



Proses sosialisasi musyawarah harga ganti rugi proyek pembangunan

Waduk Kedung Ombo



Proses pembayaran uang ganti rugi melalui panitia pembebasan tanah kepada warga masyarakat yang tanahnya terkena proyek pembangunan waduk kedung ombo



Proses pengukuran pemetaan pengkaplingan tanah
Untuk relokasi bagi warga yang tanahnya terkena
Proyek Pembangunan Waduk Kedung Ombo